

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Yritykset • 2021:25

Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2021



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:25

Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2021

Seija Ilmakunnas, Rune Stenbacka, Minna Martikainen, Mikko Puhakka,
Hannu Salonen, Rasmus Reinikainen

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

© 2021 tekijät ja työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN pdf: 978-952-327-872-1

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto
Helsinki 2021

Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2021

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:25		Teema	Yritykset
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Tekijä/t	Seija Ilmakunnas, Rune Stenbacka, Minna Martikainen, Mikko Puhakka, Hannu Salonen, Rasmus Reinikainen		
Kieli	suomi	Sivumäärä	157
Tiivistelmä			
<p>Yritystukien tutkimusjaoston toisessa vuosiraportissa tarkastellaan koronapandemian vaikutuksia talouteen ja yritysten toimintaedellytyksiin sekä pandemian johdosta yrityksille kohdistettuja tukitoimia. Raportin painopiste on yrityksille myönnetyssä avustumuotoisessa häiriörahoituksessa, mutta siinä kuvataan myös perinteisempien yritystukien toteutunutta kehitystä.</p> <p>Raportissa ns. koronatukia tarkastellaan sekä makrotalouden että yritystalouden näkökulmista. Suomessa käyttöön otettuja koronatukia vertaillaan lisäksi kansainvälisesti pyrkimyksenä löytää eroja ja yhtäläisyyksiä eri maiden välillä.</p> <p>Yritysten tukemiseen poikkeusoloissa ei ollut valmista mallia. Saatujen kokemusten ja tukien perusteiden vertailun perusteella erityyppisten tukien järjestyksen tulisi olla päinvastainen kuin koronapandemian yhteydessä kyettiin toteuttamaan. Kriisin alussa tulee panostaa kustannustuen kaltaisiin suoriin tukiin. Kriisin edetessä ja muuttaessa talouden rakenteita kehittämistukien osuus voi kasvaa.</p> <p>Tuen suuntaaminen koronapandemiasta pahiten kärsineille aloille ja yrityksille ei kehittämistukien avulla onnistunut toivotulla tavalla. Kustannustuki edellytti puolestaan uutta lainsäädäntöä ja tuen käyttöönotto kesti suhteellisen kauan, ja tukimuodon sovittaminen yksityiskohdiltaan toimivaksi osoittautui vaikeaksi.</p>			
Asiasanat	yritykset, elinkeinot, yritystuet, talous, tukipolitiikka, kriisit		
ISBN PDF	978-952-327-872-1	ISSN PDF	1797-3562
Hankennumero	VN/7455/2019		
Julkaisun osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-872-1		

Rapport från forskningssektionen för företagsstöd 2021

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:25	Tema	Företag
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	
Författare	Seija Ilmakunnas, Rune Stenbacka, Minna Martikainen, Mikko Puhakka, Hannu Salonen, Rasmus Reinikainen	
Språk	finska	Sidantal 157
Referat		
<p>Den andra årsrapporten från forskningssektionen för företagsstöd analyserar coronapandemins konsekvenser för ekonomin och företagens verksamhetsförutsättningar samt de stödåtgärder som riktats till företag med anledning av pandemin. Rapporten fokuserar på den till pandemin relaterade som företag fått i form av understöd, men rapporten beskriver också utvecklingen av de vanligare företagsstöden.</p> <p>Rapporten behandlar de så kallade coronastöden ur ett såväl makro- som mikroekonomiskt perspektiv. Finlands coronastöd jämförs också internationellt i syfte att finna skillnader och likheter mellan de tillämpade stöden i olika länder.</p> <p>Utifrån erfarenheterna och baserat på jämförelse av grunderna för stöden kan man dra slutsatsen att de olika stödtyperna i anslutning till coronapandemin borde ha tillämpats i omvänd ordningsföljd. I början av en kris bör man satsa på direkta stöd i form av exempelvis kostnadsstöd. När krisen framskrider och förändrar de ekonomiska strukturerna kan andelen utvecklingsstöd öka.</p> <p>Med utvecklingsstöd lyckades man emellertid inte på optimalt sätt rikta stödet till de sektorer och företag som var värst drabbade av coronakrisen. Kostnadsstödet förutsatte däremot ny lagstiftning och det tog relativt lång tid att införa stödsystemet. Det visade sig också vara svårt att anpassa stödsystemet så att det fungerar till alla delar.</p>		
Nyckelord	företag, näringsgrenar, företagsstöd, ekonomi, stödpolitik, kriser	
ISBN PDF	978-952-327-872-1	ISSN PDF 1797-3562
Projektnummer	VN/7455/2019	
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-872-1	

Report of the Research Division on Business Subsidies 2021

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2021:25		Subject	Enterprises
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland		
Authors	Seija Ilmakunnas, Rune Stenbacka, Minna Martikainen, Mikko Puhakka, Hannu Salonen, Rasmus Reinikainen		
Language	Finnish	Pages	157
Abstract	<p>The second annual report of the Research Division on Business Subsidies assesses the effects of the coronavirus pandemic on the economy and the operating conditions of companies as well as the support measures to companies to mitigate the effects of the pandemic. While the report focuses on aid for disruptive situations, it also describes the development of more traditional business subsidies.</p> <p>The report examines the corona subsidies from both macroeconomic and business viewpoints. In addition, the report compares Finland's coronavirus subsidies internationally in an attempt to find similarities and differences between countries.</p> <p>There was no existing model for supporting companies in exceptional circumstances. Based on the experiences and comparisons of the basic criteria for the subsidies, the different forms of aid should be implemented in the opposite order than what occurred during the pandemic. At the beginning of the crisis, it is important to provide cost support to companies. As the crisis continues and changes the structures of the economy, the share of research and development aid could be increased.</p> <p>Allocating aid in the form of development support to the sectors and companies most negatively affected by the coronavirus pandemic did not succeed in the intended way. Meanwhile, business cost support required new legislation, which took a relatively long time and it proved difficult to adapt the details for the aid to work well.</p>		
Keywords	enterprises, means of livelihood, business subsidies, economy, support policy, crises		
ISBN PDF	978-952-327-872-1	ISSN PDF	1797-3562
Project number	VN/7455/2019		
URN address	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-872-1		

Sisältö

SAATTEEKSI	8
1 Tiivistelmä	9
2 Koronaviruspandemia ja yritystuet – kokonaistaloudellinen näkökulma	21
2.1 Johdanto	21
2.2 Talouden (osittainen) sulkeminen	23
2.3 Toipumisvaihe	29
2.4 Vertailu 1990-luvun laman, finanssikriisin ja koronakriisin välillä	32
2.5 Aiempien kriisien heijastusvaikutukset yritystukipolitiikkaan	38
2.6 Yritystuet: Pitkän aikavälin perspektiivi	40
2.7 Tutkimusjaoston näkemyksiä	44
Lähteet	45
3 Yritystukien kehitys ja koronatuet	47
3.1 Yritystuen käsite ja rajaukset	47
3.2 Suorien tukien kehitys 2012–2020	49
3.3 Yrityksille kohdistuvien verotukien kehitys 2012–2020	52
3.4 Koronayritystuet vuonna 2020	57
3.4.1 Yritysten kustannustuki	59
3.4.2 Business Finlandin koronahäiriötuet	63
3.4.3 ELY-keskusten rahoitus yrityksille koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa	66
3.4.4 Tuet ravintola-alan yrityksille	70
3.4.5 Finnveran lainat ja takaukset sekä Business Finlandin tilapäinen tki-laina häiriötilanteessa ..	72
3.5 Yhteenveto	75
Lähteet	77
Liitteet	78
4 Yrityksen kriisiytyminen ja yritystuet: laskentatoimen näkökulma	94
4.1 Yritystuet yrityksen tilinpäätöksessä	94
4.2 Laskentatoimen näkökulma yrityksen kriisiytymiseen	96
4.3 Kriisiytymisen mekanismit ja mittarit	100
4.4 Ulos kriisistä ja toiminnan uudelleen suuntaaminen	101
4.5 Konkurssien lukumäärän kehittyminen	105
4.6 Uuteen suuntaaminen, regulaatio ja t&k -toiminta	106
4.7 Omistajat, henkilöstö ja kriisistä selviytyminen	107
4.8 Tutkimusjaoston näkemyksiä	108
Lähteet	109

5	Koronapandemian aikaisten uusien yritystukien arviointi	110
5.1	Koronatuet politiikkavälineinä: tukien periaatteet	110
5.2	Koronatuet kriisin eri vaiheissa	113
5.3	Käyttöön otetut koronatuet	114
5.3.1	Kehittämistuet ja kustannustuet sekä liikevaihdon kehitys toimialoittain	114
5.3.2	Business Finlandin myöntämät tuet	118
5.3.3	Kustannustuki	120
5.4	Tutkimusjaoston näkemyksiä	123
	Lähteet	125
6	Koronapandemian johdosta myönnettyjen yritystukien kansainvälinen vertailu	126
6.1	Johdanto	126
6.2	Kansainvälinen yritystukipolitiikka koronapandemian aikana	127
6.3	Korona-yritystukitoimien kansainvälinen vertailu vuonna 2020	131
6.3.1	Koronaviruksen ensimmäinen aalto	131
6.3.2	Suomi	133
6.3.3	Norja	134
6.3.4	Ruotsi	135
6.3.5	Tanska	135
6.3.6	Saksa	136
6.3.7	Yhdysvallat	137
6.3.8	Iso-Britannia	137
6.3.9	Yritystukipakettien yhteenveto	138
6.3.10	Yhteenveto ensimmäisen aallon yritystukitoimista	140
6.4	Katsaus koronaviruksen toisen aallon tukitoimiin	143
6.5	Tutkimusjaoston näkemyksiä	146
	Lähteet	148
	Liitteet	149

SAATTEEKSI

Yritystukien tutkimusjaoston ensimmäinen vuosiraportti ilmestyi keväällä 2020 juuri ennen globaalin koronaviruspandemian varsinaista rantautumista Suomeen. Käsillä olevassa toisessa vuosiraportissa pääosassa ovat pandemian vaikutukset talouteen ja yritysten toimintaedellytyksiin sekä pandemian johdosta yrityksille kohdistetut tukitoimet. Raportissa keskittään yrityksille myönnettyyn avustusmuotoiseen häiriörahoitukseen ja kysymyksessä on ensiarvio. Ns. koronatukien tarkastelua tullaan myöhemmin syventämään ja laajentamaan myös muihin tukimuotoihin. Toimenkuvansa mukaisesti tutkimusjaosto tarkastelee vuosiraportissaan myös perinteisempien yritystukien toteutunutta kehitystä, nyt tosin suppeammin kuin edellisessä raportissa.

Yritystukien tutkimusjaoston vuosiraporttia täydentää ja syventää jaoston toimeksiannosta tehty tutkimus Koronakriisin aikaisten yritystukien arviointi, jonka ovat laatineet Aleksei Kutilainen, Oskari Nokso-Koivisto ja Otto Toivanen (TEM julkaisuja 2021). Tutkimusjaosto kiittää heitä lämpimästi paitsi koronatukia monipuolisesti valottavasta raportista myös hyödyllisistä keskusteluista raporttien laadinnan yhteydessä. Helsinki GSE:n Tilannehuoneen käytössä olleiden aineistojen käyttö kyseisen taustaraportin yhteydessä on mahdollistanut laadukkaan yritystukia koskevan analyysin. Myös muutoin kyseisen tilannehuoneen toiminta on ollut tärkeä panos koronakriisin taloudellisten vaikutusten seurannassa. Lisäksi Tilastokeskuksen kokeellisena tilastona käyttöön otettu Yritystukien osavuositilasto on ollut työmme kannalta erityisen hyödyllinen ja kiitämme yliaktuaari Tommi Veistämöä hyvästä yhteistyöstä. Kiitämme Sanna Huikaria (KTT) asiantuntevasta avusta luvun 2 kuvioiden rakentamisessa.

Yritystukien tutkimusjaosto 6.4.2021

YRITYSTUKIEN TUTKIMUSJAOSTO

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii vuonna 2019 perustettu riippumaton yritystukien tutkimusjaosto (VNa 4/2019). Sen tehtävänä on tuottaa tietoa yritystukijärjestelmän kehityksestä sekä edistää vaikuttavuuden arvioinnin laatua ja tutkimuksen hyödyntämistä politiikanteossa sekä yhteiskunnallisissa keskustelussa. Toimikaudella 2019–2023 yritystukien tutkimusjaostoon kuuluvat puheenjohtaja Seija Ilmakunnas (työelämäprofessori, Jyväskylän yliopisto) sekä Minna Martikainen (professori, Vaasan yliopisto), Mikko Puhakka (professori, Oulun yliopisto), Hannu Salonen (professori, Turun yliopisto) ja varapuheenjohtaja Rune Stenbacka (professori, Hanken). Jaoston asiantuntijasihteerinä toimii erityisasiantuntija Rasmus Reinikainen (TEM).

1 Tiivistelmä

Syvässä ja äkillisessä talouskriisissä yritystukien tavoitteet poikkeavat normaaliaikojen vastaavista. Kriisissä korostuvat välittömät yritysrahoitusta ja talouden tuotantokapasiteettia säilyttävät tavoitteet pitkän aikavälin tuottavuustavoitteiden sijasta tai rinnalla. Yritystukia on tällöin perusteltua arvioida erityisesti myös makrotalouden vakauden ja riskinjoon kannalta. Niin sanottujen koronaturkujen kuvauksen ja arvioinnin lisäksi tässä raportissa kuvataan tukitarpeen taustalla olevan koronapandemian luonnetta talouskriisissä.

Raportissa tarkastellaan kriisille tyypillisiä piirteitä ja korjaustoimia myös yksittäisen yrityksen ja sen kirjanpidon erien sopeuttamismahdollisuuksien näkökulmasta. Suomessa käyttöön otettuja koronaturkia ja niiden mittaluokkaa vertaillaan myös kansainvälisesti pyrkimyksenä löytää eroja ja yhtäläisyyksiä tukipolitiikassa, jota eri maat harjoittivat kriisin alkuvaiheessa. Kunkin luvun lopussa on esitetty tiivistetysti yritystukien tutkimusjaoston näkemykset kyseisen aihepiirin teemoista.

Koronapandemia muutti yritystukien tavoitteita makrotalouden vakauden suuntaan

Raportissa on kuvattu pandemiakriisin talousvaikutuksia kahdesta näkökulmasta. Yhtäältä kriisiä on verrattu kahteen aiempaan talouskriisiin viime vuosikymmenten ajalta eli 1990-luvun lamaan ja vuoden 2008 finanssikriisistä alkaneeseen taantuma-ajanjaksoon. Toisaalta koronakriisiä on tarkasteltu teoreettisessa kokonaiskysyntä-kokonaistarjonta-kehikossa. Tämän sinänsä yksinkertaisen makrotaloudellisen kehikon avulla voidaan kuvata pandemiakriisin yhtä keskeistä piirrettä eli talouden tarjonta- ja kysyntähäiriöiden tiivistä kytkeytymistä toisiinsa.

Vuoden 2020 bruttokansantuotteen supistuminen jäänee noin kolmeen prosenttiin, mikä on kansainvälisessä vertailussa pieni pudotus. Samalla Suomen talous näyttää kirivän aiemmalle tuotannon tasolle selvästi nopeammin kuin 1990-luvun laman ja finanssikriisin yhteydessä tapahtui. Tuoreimpien ennusteiden valossa tämä toipuminen näyttää toteutuvan parin vuoden sisällä, ja huolimatta itse pandemian pitkittymisestä palautuminen olisi ripeämpää kuin kriisin alkuvaiheessa arvioitiin.

Ennakoarvioita myönteisempään kehitykseen on yhtäältä vaikuttanut se, että itse talouden hallinnassa on Suomessa onnistuttu hyvin kansainvälisessä vertailussa. Rajoitustoimet

ovat luonnollisesti vähentäneet tuotantoa niitä koskevilla aloilla. Samalla näiden toimien ajoituksella ja kohdennuksella aikaansaatu epidemian hallinta on pitänyt pelkotehijöitä kohtuullisina, ja monilla talouden aloilla ja sektoreilla vaikutukset ovat voineet jäädä lieviksi tai jopa olemattomiksi. Pandemiasta aiheutuneet tuotannon menetykset ovat puolestaan suurimpia aloilla, jotka ovat kärsineet sekä rajoitustoimista että yksityistä kulutusta hyydyttäneistä pelkotehijöistä. Niihin lukeutuvat muun muassa ravintola- ja majoitus-, matkailu-, sekä muiden henkilökohtaisten palvelujen ja liikenteen alat.

Rajoitustoimien vastapainona myös julkisen vallan tukitoimet ovat olleet poikkeuksellisen suuria. Yrityksille suunnattujen tukien merkitystä kuvaa koko talouden tasolla se, että konkurssien määrä jopa laski kriisivuonna 2020. Lähtökohdaksi koronatukia koskeville arvioille raportissa esitetään jäsenitys siitä, minkä tyyppistä tukipolitiikkaa voi pitää perusteltuna kriisin eri vaiheissa. Raportissa käytetyn jaottelun mukaan nämä eri vaiheet ovat: talouden osittainen sulkeminen, toipumisvaihe ja paluu normaaliin.

Yritystuet kriisin eri vaiheissa: kokonaistaloudellinen näkökulma

Talouden osittaisen sulkemisen ajan talouspolitiikkaa voidaan kuvata lyhyen tähtäimen puolustustaisteluna, missä tavoitteena on tuotantokapasiteetin säilyttäminen ja likviditeettiongelmista kärsivien yritysten pelastaminen konkurseilta. Lainamuotoisen rahoituksen rajoitteeksi muodostuu se, että lainatarvetta ja takaisinmaksusuunnitelmaa on usein mahdotonta arvioida poikkeusoloissa. Vaikka yritys olisi normaalioloissa kannattava, yksityisillä rahoittajilla ei ole riittävästi informaatiota siitä, mitä yrityksiä kannattaisi rahoittaa ja pelastaa. Tämä puoltaa vahvasti suorien yritystukien käyttöä, mutta niiden edellytyksenä on julkisen talouden riittävä liikkumavara menojen kasvattamiseksi. Laajamittainen ja äkillinen tuen tarve puhuu erityisesti standardoidun ja nopeasti maksatukseen saatavan suoran tuen puolesta. Tällainen standardituki perustuu pitkälle mekaanisiin sääntöihin tuen perusteista ja se edellyttää riittävän ajantasaista tietoperustaa yksittäisten yritysten tilanteesta. Tukipolitiikassa tulee kuitenkin pyrkiä tunnistamaan elinkelpoiset yritykset, jotta tuki kohdentuu kestävästi myös tulevan talouskasvun ja kriisissä kasvavan julkisen velan hoidon kannalta.

Toipumisvaiheen aikana yritystuet makrotaloudellisena politiikkatoimena on syytä asteittain purkaa ja tuen painopistettä siirtää rakenteita säilyttävistä tuista uusiutumista ja kehittämistä painottavaan suuntaan. Samalla hankekohtaisen arvioinnin merkitys alkaa palautua ja tukea kanavoidaan tähän tarkoitukseen erikoistuneiden instituutioiden kautta. Kun yritykset ja rahoituslaitokset pystyvät jälleen ennakoimaan tuloja ja liiketoiminnan riskejä, takausten ja lainojen merkitys tukimuotona kasvaa ja vastaavasti suoran tuen merkitys vähenee. Muutosvaihe ei ole kitkaton, sillä laskeneet tulot ja luottamuksen hidas palautuminen voivat ruokkia odotusta toistaiseksi jatkuvista tuista. Liian pitkään ja laaja-alaisesti maksetut tuet synnyttävät kuitenkin riskin siitä, että osa yrityksistä säilyy markkinoilla

ilman aitoa liiketoiminnan kannattavuutta. Tämä synnyttää ongelman sekä alan muiden yritysten että talouden tuottavuuskehityksen kannalta. Nämä riskit korostuvat, jos globaali pandemiakriisi muuttaa markkinoita voimakkaasti ja tekee aiemman kaltaisesta liiketoiminnasta kannattamatonta.

Syvä ja etenkin pitkittyvä kriisi saa aikaiseksi rakenteiden ja toimintatapojen muutoksia. Kriisin jälkeen tulisi tällöin vahvistaa tukien roolia yritysten tuotannon kehittäjänä pikemmin kuin olemassa olevien yritysraakenteiden ja työllisyyden ylläpitäjänä. Kriisin aikana heikentynyt julkinen talous merkitsee yleistä niukkuutta julkisiin menoihin, mikä edelleen korostaa tukien kohdentamista aiempaa rajatumminkin taloutta uudistaviin tukiin, kuten t&k-tukiin. Perinteisten yritystukien rinnalle tulee myös sellaisia politiikkatoimia, jotka voivat edesauttaa yritys- ja tuotantorakenteiden uudistamista ilman yhtä suurta rasitetta julkiselle taloudelle. Esimerkkinä tästä on yrityskauppoja koskeva lainsäädäntö ja laajemmin kilpailulainsäädännön uudistukset.

Tuet yritystalouden näkökulmasta

Normaalioloissa tapahtuvat yksittäisten yritysten kriisiytymiset ja myös konkurssit ovat osa markkinatalouden dynamiikkaa. Kriisiytymisen seurauksena ei ensisijaisesti ole konkurssi vaan korjausliikkeet, kuten toiminnan osien tai kulujen karsinta, uudet prosessit tai tuotteet sekä usein myös johdon vaihdokset. Vasta korjausliikkeiden kariutuessa yritys voi ajautua konkurssiin. Koronapandemiassa ei ole kyse vain yksittäisten yritysten ongelmista vaan myös niiden systeemisen kriisiytymisen skenaariosta, mikä synnyttää erityisen tarpeen julkisen vallan tukitoimille konkurssikierteen estämiseksi. Euromäärien ohella on ratkaistava myös tuen muodot, joita on perusteltua arvioida yritystalouden vakiintuneiden käsitteiden ja mm. kirjanpidollisten käytäntöjen avulla.

Yrityksen kriisiytymisen prosessia tarkastellaan tilinpäätöksen ja taseen avulla. Yrityksen rahoituksellisessa kriisissä yrityksen operatiivinen kassavirta ei riitä kattamaan liiketoiminnan sopimuksellisia velvoitteita, joita ovat liiketoiminnan juoksevat kulut, rahoituskulut ja lyhyet velat. Ongelmat näkyvät ensivaiheessa liikevaihdon laskuna. Yrityksen kulurakenne määrää pitkälle sen, miten nopeasti yritys pystyy reagoimaan äkillisen ulkoisen shokin aiheuttamaan liikevaihdon laskuun. Henkilöstökulut joustavat Suomessa suhteellisen helposti lomautus- ja työttömyysturvajärjestelmän johdosta. Toiminnan jatkuvuuden ja uudelleen suuntaamisen kannalta lomauttaminen tai irtisanominen ei kuitenkaan ole välttämättä optimaalista. Erityisesti t&k- ja osaamisintensiivisillä aloilla yritykselle on tärkeää pystyä säilyttämään henkilökunta, joka tukee liiketoiminnan uudelleen suuntaamista.

Muiden kulujen kohdalla vaihtelu on suurta ja joukossa on tyypillisesti sekä sopeutettavissa olevia tavaroiden ja palveluiden ostoja että vaikeasti muutettavia sitoumuksia kuten

vuokra-, sähkö- ja erilaiset lisenssisopimuksia. Poistot saattavat muodostua ongelmaksi, koska poistosuunnitelmaa on pääsääntöisesti kirjanpidollisesti noudatettava riippumatta liiketoiminnan volyymistä. Esimerkiksi tuotantolaitokset ja runsaasti aineellisia hyödykkeitä liiketoimintaan sitovat yritykset päätyvät tällöin realisoimaan suuria pääomaeriä, vaikka poistot aiheuttavat ns. kirjanpidollisen tappion. Pidempään jatkuva tappiollinen tulos aiheuttaa negatiivisen kierteen. Tämä näkyy esimerkiksi lisääntyneinä rahoituskuluina sekä myöhemmin vaikeutena saada lisärahoitusta toiminnan turvaamiseksi.

Yritykset, joiden suurin kustannustekijä on henkilöstökustannukset, hyötyvät eniten lomautusjärjestelmästä ja suorasta palkkatuesta. Tätä yritystyyppiä edustavat esimerkiksi monet palveluyritykset. Mitä raskaampi on yrityksen taserakenne, sitä syvemmälle vaikeuksiin yritys voi ajautua kriisiin pitkittyessä. Tällöin yritykset tarvitsevat kustannustukea selvitäkseen sekä äkillisestä kriisistä että myös keskipitkällä aikavälillä raskaamman taseen aiheuttamasta tuloslaskelman ja taseen pidempiaikaisesta heikkenemisestä. Tästä esimerkkinä voidaan mainita matkailuala ja teollisuustuotantoyritykset. Liiketoiminnan vaatiessa jatkuvasti uudistumista ja kriisin muuttaessa liiketoimintamalleja on yritysten tulevan kilpailukyvyn vuoksi perusteltua tukea yritysten toiminnan uusiutumista erilaisilla t&k-tuilla, jotka edesauttavat yrityksen uusiutumista ja kehittämistä.

Yritystukien kehityksen päälinjat vuonna 2020

Vuosi 2020 muodostui poikkeukselliseksi ajanjaksoksi yritystukien osalta, kun korona-avustuksina myönnettiin enemmän kuin ”perinteisiä” suoria tukia. Korona-avustusten myöntövaltuudet kasvoivat noin 3 miljardiin euroon, josta tosin käytettiin vain osa eli noin 1,9 miljardia euroa (Taulukko 1). Perinteisiä suoria tukia oli noin 1,7 miljardia euroa vuonna 2020. Avustusten lisäksi yrityksille tarjottiin laina- ja takausmuotoisia tukia, verojen maksujärjestelyjä ja työnantajamaksujen huojennuksia koronakriisin johdosta.

Myös ”perinteiset” suorat yritystuet kasvoivat vuonna 2020 noin 270 miljoonalla eurolla. Kasvavia tukimuotoja olivat mm. uusiutuvan energian tuotantotuki, päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensaatiotuki ja Business Finlandin myöntämät avustukset. Tutkimukseen, tuotekehitykseen ja innovaatioihin suunnatut avustukset ovat kääntyneet loivaan nousuun viime vuosina. Ko. tukien osuus suorista yritystuista (pl. maa- ja metsätalous sekä koronahäiriörahoitus) kohosi vuodesta 2019 liki kahdella prosenttiyksiköllä 21,9 prosenttiin. Matalimmillaan osuus oli 16,4 prosenttia vuonna 2017.

EU:n valtiontukisääntöjen mukaisista verotuista merkittävin on teollisuuden, kasvihuoneiden ja konesalien alempi sähköverokanta. Vuonna 2020 kyseisen verotuen määrä väheni edellisvuodesta ja oli noin 560 miljoonaa euroa. Laajemman valtiovarainministeriön verotukilistaukseen perustuvan tarkastelun mukaan verotukien määrä säilyi suurin piirtein ennallaan.

Taulukko 1.1. Korona-avustukset vuonna 2020 (milj. euroa)

Avustukset	Määräraha	Myönnetty
Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin liiketoiminnan kehittämisavustukset häiriötilanteessa	980	978
ELY-keskusten yritysten kehittämisavustus koronavirusepidemiasta aiheutuneissa markkina- ja tuotantohäiriöissä	400	335,5
Yrittäjän työmarkkinatuki	208	173,8
Yksinyrittäjän valtionavustus	250	94
Tuki ravintola-alan yrityksille	171	127
Kustannustuki I	300	124,7
Kustannustuki II*	550	36
Starttiraha	10	0
Maaseudun yritykset, maatalous ja kalatalous	70	29,4
Lasti- ja matkustaja-alusvarustamojen liikennöinti	24,8	14,8
Journalismin tukeminen	7,5	7,5
Avustukset tapahtumajärjestäjille	9,6	7,2
Avustukset urheiluliigaseuroille	1,35	1,35
Avustus taiteen ja kulttuurin alan tulonmenetysten korvaamiseen ja toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen	7,5	0
Avustukset elokuva-alan toimijoille	2,2	1
Avustukset kulttuurialan yhteisöille	11	11
Yhteensä	3 003	1 941

Taulukon tiedot löytyvät raportin luvun 3 liitteestä 2. Määrärahatiedot ovat alkuperäisiä eli niissä ei ole huomioitu lisätalousarvioiden tuomia vähennyksiä. Taulukon oikean sarakkeen luvut kuvaavat myönnettyjä avustuksia, joista osa tulee maksuun vasta vuonna 2021. Kustannustuen toiselle hakukierrokselle varatut määrärahat (550 miljoonaa euroa) jäivät käytännössä maksettavaksi vasta vuonna 2021 kyseisen haun käynnistyttyä vasta joulukuun loppupuolella. Yksinyrittäjien tukea, ravintola-alan tukia ja kustannustukea ensimmäiseltä hakukierrosta jäi kuitenkin myös käyttämättä. *Huom! kustannustuki II tilanne perustuu 13.1.2021 tietoihin.

Vuonna 2020 maksetut koronatuot Tilastokeskuksen Yritystukien osavuositilaston perusteella

Avustusmuotoisen koronatuot määrää ja kohdentumista on kuvattu jo vuonna 2020 maksettujen tukien perusteella. Tiedot perustuvat pandemian vuoksi ns. kokeellisena tilastona käyttöön otettuun Tilastokeskuksen Yritystukien osavuositilastoon, johon sisältyvät omana kokonaisuutenaan suhdanneheikentymän vuoksi maksetut korona-avustukset. Näitä avustuksia siinä ovat Business Finlandin ja ELY-keskusten maksamat koronatuot sekä KEHA-keskuksen maksama tuki ravitsemusyrittysille sekä Valtiokonttorin myöntämät kustannustuot.

Edellä mainittuja korona-avustuksia maksettiin vuonna 2020 yhteensä 1,28 miljardia euroa. Avustuksia maksettiin 45 142 yritykselle ja eli karkeasti arvioiden noin 15 % suomalaisista yrityksistä sai ainakin yhtä näistä avustuksista. Lukumääräisesti eniten maksettiin ELY-keskuksen myöntämiä avustuksia (20 737 yritykselle) ja seuraavaksi eniten Business Finlandin avustuksia (18 255 yritykselle). Yrityskoon perusteella korona-avustuksia maksettiin lukumääräisesti eniten (liki 30 000) alle 5 työntekijän mikroyrittysille, mutta euromääräisesti eniten, 651 miljoonaa euroa, 5–49 työntekijän yrityksille.

Eniten avustuksia sai kaupan ala, missä avustuksia maksettiin noin 7 500 yritykselle yhteensä 215 miljoonaa euroa. Yli 150 miljoonan euron yhteenlasketut avustukset saivat myös majoitus- ja ravitsemustoiminta, muu palvelutoiminta sekä ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta. Yhteenlaskettujen tukien lisäksi raportissa on kuvattu erikseen myös kunkin yllämainitun tuen kohdentuminen euromääräisesti toimialoittain, yritysten koon ja maakunnan mukaan vuonna 2020 maksettujen avustusten osalta.

Raportin tarkastelua laajentaa Yritystukien tutkimusjaoston toimeksiannosta käynnistetty ja professori Otto Toivasen johdolla tehty tutkimus (TEM julkaisu 2021). Kyseisessä tutkimuksessa tarkastellaan tukimuotojen kohdentumista siten, että analyysi perustuu myöntöjen kokonaissummiin (vuonna 2020 maksettujen sijasta) ja lisäksi siinä tarkastellaan myös yritysten tuenhakuaktiivisuutta ja hakemusten onnistumista toimialoittain, yritysten koon ja maakunnan mukaan.

Kehittämistuet ja kustannustuet sekä liikevaihdon kehitys toimialoittain

Useat samanaikaiset tukimuodot vaikeuttavat kokonaiskuvan saamista siitä, ovatko tuet kohdentuneet tavoitteena olevalla tavalla. Siksi raportissa tuet luokitellaan isommiksi kokonaisuuksiksi eli kehittämistukiin ja kustannustukityyppeihin tukiin. Kehittämistuilla rahoitetaan korona-aikana erikseen määriteltyjä kehittämishankkeita eikä ”business as usual” -toimintoja. Sekä euromääräisesti että tuensaajayritysten lukumäärällä mitattuna ne ovat Suomessa olleet merkittävin koronahäiriöavustusten tukimuoto. Kustannustuilla katetaan puolestaan osa joustamattomista kiinteistä kustannuksista ja tuen määrää suhteutetaan liikevaihdon laskun suuruuteen ja Suomessa niillä on huomioitu myös maksettuja palkkoja. Kustannustukea voidaan pitää edellä kuvattuna mekaanisiin sääntöihin perustuvana kriisin alkuvaiheen standardoituna tukena.

Kehittämistukia ovat Business Finlandin myöntämät esiselvitystuet ja kehittämistuet sekä ELY-keskusten enintään viiden hengen yrityksille myöntämät tilanneanalyysi- ja kehittämisavustukset. Kustannustukityyppejä tukia ovat varsinainen kustannustuki sekä tuet ravintola-alan yrityksille (tuki toiminnan rajoittamisesta sekä uudelleentyöllistämisen tuki). Vuonna 2020 maksetuissa kustannustuissa ovat mukana lähinnä vain ensimmäisen hakuierroksen tuet. Tukien kohdentumista tarkastellaan karkealla toimialajaolla siten, että mukana olevat alat ovat kohdentumisen kannalta selkeitä kokonaisuuksia ja kattavat kuitenkin laajasti talouden eri sektoreita.

Kehittämistuet ja kustannustyyppiset tuet kohdentuvat toimialoittain hyvin eri tavoin. Kaupan alalle on maksettu kehittämistukia eniten, liki 170 miljoonaa euroa, ja tukityypin osuus on liki 80 kaikista alan tuista. Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta, informaatio ja viestintä sekä rakentaminen ovat saaneet kehittämistukia vähintään 100 miljoonaa euroa ja kustannustukien rooli on niissä vähäinen. Majoitus- ja ravitsemustoiminta on tarkastelluista ainoa ala, jossa kustannustuet ovat hallitsevampi tukimuoto. Tätä selittävät pitkälle alan omat tähän luokkaan kuuluvat erityistuet, jotka ovat noin 100 miljoonan euron summallaan alan kannalta tärkein avustusmuoto.

Toimialoittaista tukien jakautumista peilataan myös toimialojen liikevaihdon kehitykseen sekä euromääräisenä että suhteellisenä muutoksena. Eniten liikevaihto on euromääräisesti laskenut kuljetuksen ja varastoinnin alalla ja suhteellisesti eniten majoitus- ja ravitsemustoiminnassa. Liikevaihdoltaan supistuneet toimialat ovat saaneet sekä kehittämistukia että kustannustukea. Liikevaihtonsa säilyttäneet tai sitä kasvattaneet alat ovat saaneet lähinnä vain kehittämistukea, mikä on loogista, kun kustannustuen ehtona on juuri yrityksen liikevaihdon lasku. Koska Business Finlandin myöntämässä kehittämisrahoituksessa keskimääräiset tuet ovat suurimmat, toimialan tukien painottuminen tähän tukityyppiin kasvattaa tukisummaa verrattuna aloihin, missä tukimuotona on kustannustuki.

Tukea on kohdentunut runsaasti toimialoille, joiden liikevaihto ei ole supistunut tai on supistunut vain vähän. Esimerkkejä tällaisista toimialoista ovat ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta, informaatio ja viestintä, rakentaminen ja metalliteollisuus. Isojen toimialojen sisällä on luonnollisesti isoja eroja yritysten välillä ja joukossa on myös vaikeuksissa olevia yrityksiä, vaikka keskiarvoina kehitys olisi jopa laajenevaa. Majoitus- ja ravitsemustoiminta on rajoitustoimien kohteena olevana toimialana odotetusti merkittävä tukien saaja. Kaupan alan saamiin tukiin lienee liikevaihdon laskun ohella vaikuttanut se, että koronapandemia on laajentanut merkittävästi verkkokaupan suosiota ja moni kaupan yritys on voinut laatia kehittämishankkeen verkkokaupan vauhdittamiseksi. Kuljetussektorin saamien tukien yhteenlaskettua määrää voi pitää pienenä myös suhteessa alan liikevaihdon suureen pudotukseen, vaikka huomioidaan se, että erityisesti ilmailu- ja meriliikenteelle on myös omia tämän tarkastelun ulkopuolelle jääneitä tukia.

Eri tukimuotojen mittaluokka ja ajoitus

Business Finlandin häiriörahoitus

Suomessa otettiin ensimmäisenä käyttöön Business Finlandin myöntämä liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteissa (esiselvitys- ja kehitysrahoitus), josta tuli tärkein tukimuoto ainakin euromääräisesti. Tukimuoto synnytettiin poikkeuksellisen nopeasti välittömästi sen jälkeen, kun ensimmäiset rajoitustoimet tulivat voimaan maaliskuussa 2020. Haut avattiin heti ja reaktiona hakemusvyöryyn tuen myöntövaltuudet kasvoivat jo ensimmäisen lisäbudjetin eduskuntakäsittelyn aikana huomattavasti ja myöhemmissä lisäbudজেটে yhteensä 980 miljoonaan euroon. Ensimmäisen lisäbudjetin yhteydessä eduskunta hyväksyi myös 300 miljoonan euron valtuuden ELY-keskusten myöntämälle koronarahoitukselle (tilanneanalyysi ja kehittämisavustus), joka oli enintään 5 hengen yritysten haettavissa.

Kehittämistuen valinta kriisitueksi perustui pyrkimykseen saada tuki nopeasti maksatuksi ja käyttöön otettiin valmis kehittämistukien malli ilman uutta lainsäädäntöä. Siinä rahoitus kohdistuu yrityksille uusiin asioihin ja sitä ei voi käyttää olemassa olevan toiminnan toimeenpanoon eikä operatiivisen tuotantotoiminnan kustannuksiin. Se on siis lähtökohdiltaan aivan erilainen kuin ”säilyttävä” kustannustuki, jossa tuella katetaan osa nykyiseen toimintaan liittyvistä joustamattomista kustannuksista.

Tukea pyrittiin aluksi suuntaamaan kohdennetusti painopisteinä matkailu, matkailun oheispalvelut, luovat ja esittävät alat sekä kaikki muut alat, joiden tuotantoketjujen toimivuuteen koronavirustilanne on vaikuttanut. Käytännössä erityisesti tuen alkuvaiheessa eniten ko. rahoitusta sai ohjelmisto- ja peliala sekä teollisuus. Sittemmin toimialapainotuksesta luovuttiin. Kehittämistukien hakemisessa eri tyyppisten yritysten valmiudet

ja mahdollisuudet poikkeavat toisistaan siinä, miten tottuneita ne ovat tuen hakuprosesseihin ja kuinka luontevaa niiden on siirtää resursseja normaalista toiminnoista kehittämiseen.

Häiriörahoituksesta tehdyssä tarkastuksessa on todettu, että tukimuodon soveltaminen kaikkiin kriisitilassa oleviin pk-yrityksiin ja midcap-yrityksiin ei ole mahdollista tai se vaatii matalaa kynnystä sille, että toiminta luetaan kehittämiseksi. Raportin toimialoitainen tarkastelu tukee käsitystä siitä, että tätä häiriörahoitusta kohdistui runsaasti myös kasvavan tai vain lievästi supistuvan liikevaihdon aloille. Tuen kohdistaminen eniten koronakriisistä kärsineille toimialoille ei näytä onnistuneen tällä tukimuodolla. Tässä valossa kyseisen tukimuodon valintaa suurimmaksi rahoituskanavaksi ja tuen volyymin merkittävää kasvattamista heti kriisin alussa ei voi pitää onnistuneena ratkaisuna.

Noin puolet tukea saaneista yrityksistä kehittää häiriötilannerahoituksella digitaalisia ratkaisuja. Talouden digitalisaation voi ennakoida vauhdittuvan tämän painotuksen ja rahoitusta saaneiden lukumäärän perusteella. Arvio rahoitusmuodosta riippuu lopulta myös siitä, kuinka kyseinen rahoitusmuoto saa liikkeelle aitoja innovaatioita. Tähän vaikuttavuusarviointiin tullaan tarvitsemaan tarkempia tietoja kehittämisrahoituksella rahoitettujen hankkeiden sisällöstä ja laadusta.

Kustannustuki

Sekä makrotalouden että yritystalouden näkökulmasta olisi perusteltua ottaa ensimmäisenä avustusmuotona käyttöön kustannustukityyppinen tuki. Päätöksenteossa joudutaan kuitenkin ratkaisemaan myös kysymys siitä, kuinka tuet saadaan käytännössä maksatukseen riittävän nopeasti. Kustannustuen käyttöönotto edellytti uutta lainsäädäntöä ja sitä ennen tuen kriteerien valmistelua sekä ennakkolaskelmia eri vaihtoehtojen kustannusvaihteluksista ja tukimuoto saatiin käyttöön vasta heinäkuussa 2020. Kustannustuen ensimmäisen hakukierroksen tukikausi oli huhtikuu-toukokuu ja sitä ovat seuranneet toinen ja kolmas hakukierros (kesäkuu-lokakuu, marraskuu-helmikuu).

Uusi tukimuoto sisältyi pääpiirteissään jo Vihriälän ym. (2020) asiantuntijaryhmän toukokuussa julkaistuun raporttiin työryhmän ehdotuksena ja malli oli pääpiirteissään esitelty tilaajaministeriöille jo aiemmin huhtikuussa. Ehdotuksen mukaisesti tukea maksetaan yrityksille, joiden liikevaihto on pienentynyt koronaepidemian vuoksi vähintään 30 prosenttia. Tukisumma on osuus tukikauden kiinteiden kustannusten ja maksettujen palkkojen summasta ja osuus lasketaan liikevaihdon prosenttimuutoksen ja 30 prosentin omavastuuosan erotuksena.

Myös joustavan lomautusjärjestelmän taloudessa joustamattomat kiinteät kustannukset muodostavat yritykselle nopeasti kannattavuusongelman ja vastaavan tuen suosio myös monissa muissa maissa kuvastaa tarvetta yleistuelle. Suomalaisen mallin erityispiirteenä voi pitää maksettujen palkkojen sisällyttämistä tukeen, mikä muodostaa positiivisen kannustimen pitää henkilöstöä aidosti työllisenä lomauttamisen sijasta. Tuen osuvuutta kriisialoille varmistettiin ottamalla lisäehdoksi se, että yrityksen toimialan yhteenlasketun liikevaihdon on tullut pudota vähintään 10 %, millä vähennetään mahdollisuutta sille, että tukea maksettaisiin väärin, koronasta riippumattomin, perustein. Tukea myöntävä Valtiokonttori voi kuitenkin poiketa toimialarajauksesta yrityksen ilmoittamilla erityisperusteilla.

Tukikriteerien hienosäädöllä ja kohdentamisella on hyvät perusteensa verorahoitukseen perustuvan avustuksen yhteydessä. Rinnakkaisten avustusjärjestelmien olemassaolo synnyttää kuitenkin ongelmallisen tilanteen, jos kriteerien tiukkuus poikkeaa eri järjestelmien välillä ja samantyyppiset yritykset voivat kohdata hyvin erilaiset kriteerit joko sattumanvaraisesti tai toissijaisten tekijöiden perusteella. Kustannustuen tiukat tukiehdot ja kehittämistukien väljemmät tukiehdot tai ko. tukien salliva tulkitseminen eriyttävät yritysten asemaa koronatukien suhteen. Lisäksi maksetut kustannustuet tuen saajaa kohti ovat keskimäärin selvästi pienempiä kuin Business Finlandin ja ELY-keskusten maksamat koronatuet. Eroja voi pitää huomattavan suurina, kun lähtökohtaisesti molemmat tuet ovat tarkoitettut koronasta aiheutuvien konkurssien välttämiseen.

Täysin uuden tukimuodon sovittaminen yksityiskohdiltaan toimivaksi on osoittautunut vaikeaksi. Tätä kuvaa se, että hakijoiden lukumäärä sekä myönnetyn tuen euromäärä ovat alittaneet ennakoarviot ja hylkäysprosentit ovat kohonneet suuriksi. Ensimmäisellä kierroksella hakemuksista hylättiin 72 prosenttia ja toisella 62 prosenttia. Tukea onkin myöhemmillä kierroksilla pyritty tekemään joustavamaksi tulkitsemalla kiinteät kulut väljemmin, huomioimalla myös palkkojen sivukulut, luopumalla 20 000 euron liikevaihtorajasta ja tuen yhteensovituksista muiden avustusten kanssa, sallimalla toiminimiyritysten yksityisnostot palkkoina ja helpottamalla toimialaehtoa. Tuen saannin helpottaminen on perusteltua korkeiden hylkäysprosenttien johdosta. Toisaalta joustavimmat ja avokätisimmät mallit olisivat lähtökohtaisesti perustellumpia kriisin akuutissa vaiheessa eikä myöhemmässä, jolloin yrityksillä on ollut enemmän aikaa sopeuttaa kustannuksiaan.

Pienimpien yritysten kannalta tärkeä muutos kolmannella hakukierroksella mahdollistaa 2 000 euron tuen saannin tilanteessa, jossa laskennallinen tukisumma jää alle 2000 euron, mutta muut ehdot täytyvät. Muutos on perusteltu, sillä pienimpien yritysten kohdalla hakemusten hylkäysprosentit ovat olleet kaikkein korkeimmat. Tilanne tukien suhteen on ollut hyvin heikko myös työsuhteiden ja yrittäjyyden välimaastossa toimivilla freelancereilla, jotka ovat voineet jäädä sekä työttömyysturvan että yritystukien ulkopuolelle.

Tukien toistuva jatkaminen on herättänyt huolen siitä, että käytäntö kasvattaa yritysten odotuksia myös tulevista hakukierroksista, mikä puolestaan laimentaa yritysten omia korjaustoimia. Kustannustuen melko matala korvaustaso tosin hillitsee tällaisia haitallisia vaikutuksia. Kysymys on joka tapauksessa merkittävästä tukimuodosta julkisen talouden kannalta. Hallituksen käyttämissä arvioissa tuesta noin 70 prosenttia arvioidaan kohdistuvan yrityksiin, joiden liikevaihto on supistunut koronaviruksen seurauksena ja loppujen 30 prosentin kohdalla syy on jokin muu. Koronatukien valuminen osin ”perusteetta” on alusta saakka ollut tiedostettu ja hyväksytty lähtökohta, jota on myös vaikea kriisitilanteessa välttää. Kun arvioidaan mahdollisten lisätukikausien tarvetta, on syytä ottaa huomioon entistä vahvemmin tuen kannustinvaikutukset yrityksille sekä hinta julkiselle taloudelle. Kerran varattujen määrärahojen käyttäminen loppuun ei myöskään saa olla tavoite sinänsä.

Koronatuet kansainvälisessä vertailussa

Koronatukien kansainvälisessä maavertailussa ovat Suomen lisäksi mukana Norja, Ruotsi, Tanska, Saksa, Yhdysvallat ja Iso-Britannia ja vertailun pääpaino on heti kriisin alussa käyttöön otetuissa toiminnoissa. Panostukset yritysten tukemiseen ovat kaikissa maissa olleet merkittäviä ja vertailumailla on ollut käytössä melko samantyyppisiä yritystukitoimia. Saksa näyttäytyy anteliaimpana suorien avustusten maksajana ja siellä ko. tukia myönnettiin noin 4,8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen kriisin alkuun sijoittuvan tarkasteluajanjakson aikana. Suomen vastaava luku (1 %) on pienin tässä vertailussa. Lähimpänä Suomea oli Norja (2 %), joka selvisi Suomen tapaan suhteellisen pienillä taloudellisilla vaurioilla ja tartuntaluvuilla.

Yritysten kiinteiden kustannusten kattaminen vuokratuella, erityisellä kustannustuella tai ”yleisellä tukimallilla” oli käytössä kaikissa vertailumaissa ainakin jossain muodossa ja kustannustuen määrä oli yleensä suhteutettu liikevaihdon supistumiseen. Yksityiskohtaiset mallien parametrit vaihtelevat maittain, joskin esimerkiksi tukeen vaadittu liikevaihdon pudotus oli Pohjoismaissa varsin verrannollinen keskenään (Ruotsissa, Norjassa ja Suomessa vaadittiin vähintään 30 prosentin ja Tanskassa vähintään 35 prosentin liikevaihdon lasku). Suomessa kriteerit olivat kuitenkin sikäli tiukemmat, että tuen saamisen kriteerinä oli myös toimialakohtainen 10 prosentin liikevaihdon supistuminen. Lisäksi Suomessa kustannustuen alkuperäinen 500 000 euron yläraja yritystä kohden oli melko pieni verrattuna muihin maihin, sillä esimerkiksi Norjassa, Tanskassa ja Ruotsissa tuen yläraja oli noin 3-14 miljoonan euron välillä. Toisaalta Suomessa kustannustuki oli tarkoitettu myös palkkakustannuksiin toisin kuin muissa Pohjoismaissa. Ruotsissa ja Iso-Britanniassa oli käytössä erillinen tuki myös yritysten vuokratukustannuksiin.

Suomen erityisinä piirteinä tässä vertailussa nousevat esiin kehittämistukien suuri rooli ja lomautusmenettely, jota vielä keväällä 2020 nopeutettiin. Lomautukset ovat mahdollistaneet lähes välittömän työvoimakustannusten sopeutuksen, missä työntekijöiden työsuhde on säilynyt ja menetetyt ansiot on kompensoitu pääasiassa ansiosidonnaisella työttömyysturvalla. Monissa muissa maissa, esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa, vastaavaa tukea on myönnetty kriisioloihin räätälöidyillä lyhennetyn työajan malleilla tai palkkatukimalleilla, jotka näkyvät yritysten kriisitukena tällaisissa vertailuissa.

Nimellisesti suurin osa yrityksille kohdistuneista tukitoimista liittyi takausvaltuuksien kasvattamiseen ja lainamuotoisen rahoituksen varmistamiseen. Toimilla pyrittiin myös antamaan signaalia markkinoille, että kansallisten rahoittajien rahoitusvaltuus on riittävä kattamaan eri tarpeet koronapandemiaan liittyen. Niin Suomessa kuin muissakin maissa suuri epävarmuus talouden kehityksestä on kuitenkin rajoittanut tukimuodon suosiota ja vertailukelpoisen tiedon saanti rajoittaa niiden käytön arviointia.

Suomessa onnistuminen pandemian hallinnassa, varsinkin kansainvälisen vertailun valossa, ja valmis lomautusjärjestelmä ovat toimineet puskurina yritystukien toteutunutta suurempaa kasvattamista vastaan. Koronakriisi on kuitenkin osoittanut riittävän varautumisen tärkeyden. Tämä merkitsee sekä julkisen talouden liikkumavaraa tilapäisiin tukitoimiin että valmista lainsäädäntöä, jolla kriisiaikaan sopivia tukitoimia voidaan ottaa käyttöön.

2 Koronaviruspandemia ja yritystuet – kokonaistaloudellinen näkökulma

2.1 Johdanto

Vuonna 2020 alkanut koronaviruspandemia vaikuttaa edelleen laajasti talouskehitykseen vuonna 2021. Sen vuoteen 2021 ulottuvista vaikutuksista Suomen talouteen on käytössä vain alustavia tietoja ja taudin hallintaan saamiseen liittyy edelleen paljon epävarmuutta. Tilastokeskuksen (2021a) mukaan bruttokansantuote kasvoi vuoden 2020 neljännellä neljänneksellä 0,4 prosenttia verrattuna edelliseen neljännekseen ja verrattuna vuoden 2019 vastaavaan neljännekseen kokonaistuotanto oli 1,4 prosenttia pienempi. Koko vuoden 2020 bruttokansantuote supistui 2,8 prosenttia (Tilastokeskus 2021b). Kansainvälisessä vertailussa Suomen talous kuitenkin supistui vähemmän kuin monien muiden maiden talouksien. Euroalueen kokonaistuotannon arvioitiin supistuvan 7,3 prosenttia ja koko maailman talouden 3,5 prosenttia (Suomen Pankki 2020c). Suomen talouden supistumisen arvioidaan rajoittuvan vuoteen 2020 ja esimerkiksi valtiovarainministeriö ennustaa Suomen talouden kasvavan 2,5 prosenttia vuonna 2021 ja 2,0 prosenttia vuonna 2022 (VM 2020c).

Koronaviruksen (SARS-CoV-2) aiheuttaman COVID-19 -taudin tapaukset ovat Suomessa kasvaneet edellisen vuoden lopusta.¹ THL:n mukaan Suomen väestöön suhteutettuna tapausmäärien kokonaisilmaantuvuus (14 vrk) oli 165,6 tapasta 100 000 asukasta kohden maaliskuun puolella välissä 2021. Ilmoitettujen tartuntatapausten lukumäärä on jatkuvasti kasvanut vuoden 2021 aikana. Kuolemantapauksia on maaliskuun puoliväliin mennessä raportoitu yli 800.²

Valtioneuvosto antoi jo toisen poikkeusolojen toteamista koskevan päätöksen 1 maaliskuuta 2021 ja tämän jälkeen tehtiin päätös myös ravintoloiden sulkemisesta uudelleen. Myös muita rajoituksia on jouduttu ottamaan uudelleen käyttöön tautitilanteen selvästi heikennyttyä, vaikka pyrkimyksenä on luonnollisestikin ollut talouden normaalin toiminnan palauttaminen ja elinkeinoelämän normaaleihin pelisääntöihin palaaminen. Monilla

1 THL.fi Tilannekatsaus koronaviruksesta <https://experience.arcgis.com/experience/d40b2aaf08be4b9c8ec38de30b714f26>.

2 Tiiviin kokonaiskuvan Suomen tilanteesta saa lähteestä: <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/finland/>.

toimialoilla, kuten matkailualalla, on edelleenkin laajasti samantyyppisiä vaikeuksia kuin edellisvuoden keväällä.

Pandemian taloudellisten vaikutusten ennusteita luonnehtii merkittävä epävarmuus roko-teohjelmien kestosta ja rokotteiden toteutuvista vaikutuksista. Pandemian toinen aalto ehti iskeä ennen rokotteen kehittämistä ja edes toimiva rokote ei tuo mukanaan epidemian vä-litöntä päättymistä sen jakeluun vääjäämättömästi liittyvien viiveiden vuoksi. Talven 2021 aikana on lisäksi selvinnyt, että rokoteohjelmiin liittyy rokotteiden huomattavia toimitusvai-keuksia, aiheuttaen epävarmuutta siitä milloin rokotusten vaikutukset tosiasiallisesti toteu-tuvat. Talven 2021 aikana COVID-19 viruksen erinäisten muunnosten leviäminen väestössä on myös omalta osaltaan lisänneet epävarmuutta ennusteisiin ja viruksen leviäminen kol-mannen aallon jälkeenkin on mahdollista. Toki saamme koko ajan lisää tietoa pandemian välittömistä vaikutuksista ja sen hillinnän keinoista. On kuitenkin selvää, että pandemialla tulee olemaan myös monia pidemmän aikavälin rakenteellisia vaikutuksia talouteen, ja nämä vaikutukset ulottuvat kauas tulevaisuuteen. Jotkut taloushistorioitsijat (esim. Jorda, Singh ja Taylor 2020) arvioivat, että vaikutukset saattavat ulottua jopa 40 vuoden päähän. Näin on käynyt monien aikaisempien pandemioiden ja kulkutautien kanssa. Myös Reinhart ja Reinhart (2020) painottavat että taloudellinen palautuminen saattaa huomattavasti hi-taampi kuin monet arviot ovat esittäneet.

Pandemian etenemisen vaikutukset talouteen jaotellaan usein seuraavalla tavalla: talou-den (osittainen) sulkeminen, toipumisvaihe, paluu normaaliin. Eri maat ovat ottaneet pan-demian vaikutusten hillitsemiseksi erityisesti sulkemisvaiheessa erilaisia toimintatapoja. Ruotsi valitsi linjan, joka perustui lähinnä erityyppisiin suosituksiin. Suomen linja on ollut tiukempi. Esimerkiksi monien palveluyritysten (ravintolat, matkailuala) toiminta loppui no-peasti lähes kokonaan sulkutoimien seurauksena. Pandemian toisessa vaiheessa vallalla on pyrkimys välttää samanlaista talouden sulkemista kuin keväällä. Epäilemättä yhteiskunta oli paremmin valmiina toiseen aaltoon esimerkiksi parantuneen testikapasiteetin takia, ja sulkemisen taloudelliset seuraamukset ovat paremmin ja selvemmin tiedostettu.

Taloustieteilijät panostivat erityisesti keväällä 2020 paljon tutkimukseen, joka selvittää ko-ronapandemiaa ja sen vaikutuksia talouteen erilaisista näkökulmista. Esimerkiksi National Bureau of Economic Research (<https://nber.org/>) on julkaissut työpaperisarjoissaan yli 300 tutkimusta, jotka käsittelevät koronateemaa. James Stock (2020) totesi tutkimustulosten yhteenvedossaan, että tutkijoiden keskuudessa on olemassa yhteisymmärrys siitä, että pandemiaan liittyvä vähentynyt taloudellinen toimeliaisuus voidaan selittää pääosin sillä, että kuluttajat ovat vähentäneet kulutustaan radikaalisti välttääkseen saamasta viruksen. Stockin tulkinnan mukaan pääsyy ei siis ole se, että julkinen valta eri puolilla maailmaa on pakottanut monet yritykset sulkemaan toimintansa kokonaan.

Tässä luvussa esittelemme pandemian etenemistä Suomessa käyttäen apunamme yhtä taloustieteestä tuttua välinettä, kokonaiskysyntä-kokonaistarjonta -mallia. Sillä voidaan selkeästi havainnollistaa ja tulkita tapahtumien kulkua epidemian etenemisen eri vaiheissa. Luonnehdimme samalla näitä vaiheita erikseen, ja keskustelemme talouspoliittisten toimenpiteiden, erityisesti yritystukien, vaikutuksista kussakin vaiheessa. Sitten vertaamme Suomen koronavirustilanteen havaintojen perusteella kriisitilanteisiin, johon maa joutui 1990-luvun suuren laman aikana ja vuoden 2008 finanssikriisin yhteydessä. Tarkastelemme myös näiden aiempien kriisien vaikutuksia yritystukipolitiikkaan. Lopuksi pohdimme yritystukien vaikutuksia koronaviruksesta selviytymiseen ja myös pidemmällä aikavälillä.

2.2 Talouden (osittainen) sulkeminen

Osittainen sulkeminen perustuu toimenpiteisiin, joilla pyritään voimakkain keinoin tukahduttamaan taudin leviämistä. Tällöin talouden toiminta hidastuu monilla sektoreilla ja joillakin toimialoilla, kuten palvelualoilla, toiminta pysähtyy lähes kokonaan. Tarjontapuolella syntyy sulkutoimien takia vakavia häiriöitä, ja kysyntäpuolella varsinkin kuluttajat kohtavat huomattavaa epävarmuutta ja luottamuspulaa, mikä lamauttaa taloudellista toimintaa. Havainnot viruksen aiheuttamasta kriisistä osoittavat myös, että vaikutukset ovat voimakkaasti korreloituneita niin toimialojen kuin maiden välillä. Näin ollen makrotaloudellinen lähestymistapa on hyvä väline luonnehtia kriisin alustavia vaikutuksia talouteen.

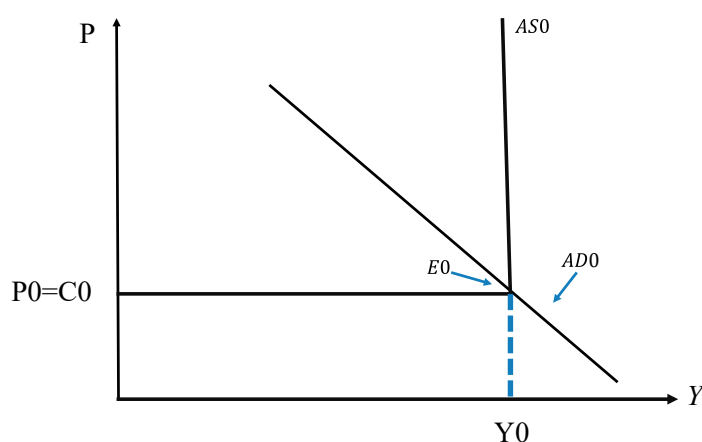
Talouden tilanne ennen kriisin alkua on kuvattu Kuviossa 2.1, jossa on graafisesti esitetty oppikirjoista tuttu standardi kokonaiskysyntä-kokonaistarjonta -malli (ADAS).³ Vaaka-akselilla on kokonaistuotanto ja pystyakselilla hintataso. Talouden tasapainotila on E0, joka vastaa myös talouden sillä hetkellä olevaa tasaista kasvu-uraa. Kokonaistarjontakäyrä (AS0) kuvaa niitä tekijöitä, jotka määrittävät euromääräisen kokonaistuotannon ja eri tuotannontekijöiden välisen suhteen. Kokonaistarjontakäyrä on käännetyn L:n muotoinen ilmentäen ennen kriisiä olevaa tilannetta: tuotannon määrää ei voi nopeasti lisätä yli sen hetkisen kapasiteetin (Y0) ja hintatason on oltava vähintään tasolla C0, jotta tuotanto eri puolilla taloutta on kannattavaa. Vaakasuora osa tarjontakäyrää (C0:sta E0:aan) ilmentää myös sitä tosiasiaa, että joillakin tuotannontekijöiden markkinoilla on hintajäykkyys.⁴

3 Baqaee ja Farhi (2020) kuvaavat työläämmän ja monimutkaisemman mallinsa perustuloksia samantapaisilla ADAS-mallin kuvioilla.

4 Tarkemmin joustavista ja jäykistä tuotannontekijöiden markkinoista ks. em. Baqaee ja Farhi (2020).

Kokonaiskysyntäkäyrä (AD_0) kuvaa niitä tekijöitä, jotka määrittävät kotitalouksien, yritysten ja julkisen vallan menot niihin hyödykkeisiin, jotka on tuotettu taloudessa tietyn periodin aikana. Kokonaiskysyntäkäyrä tällä periodilla on saman periodin hintatason laskeva funktio. Lisäksi on helppo näyttää, että erityyppiset taloutta kohtaavat (kysyntä)sokit siirtävät kysyntäkäyrää. Käyrä siirtyy oikealle ja ylöspäin (positiivinen kysyntäsokki), jos nimellinen korkotaso laskee, diskonttaustekijä pienenee sekä tuleva hintataso tai tuotanto kasvavat.⁵

Kuvio 2.1. Alkutilanne: tasapaino E_0 .



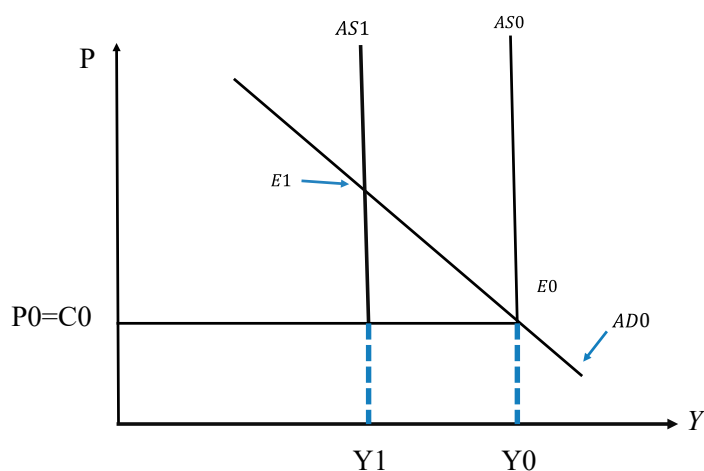
Talouden monien sektoreiden toiminnan raju supistuminen tai peräti lakkaaminen kriisin tai julkisen vallan toimenpiteiden seurauksena siirtää ensin kokonaistarjontakäyrää uuteen asentoon AS_1 (ks. Kuvio 2.2). Monet yritykset toimivat täydellä kapasiteetilla, mutta on selvää, että Kuvion 2.2 tilanne ei voi olla kestävä, koska monien yritysten toiminnan raju lasku tai peräti keskeytyminen johtaa lomautuksiin ja sitä kautta myös kokonaiskysynnän huomattavaan laskuun. Kokonaiskysyntäkäyrä siirtyy ”vasemmalle alas” monen syyn vuoksi. Monien työntekijöiden lomautus vähentää heidän tulojaan, mikä vaikuttaa kulutuskysyntään. Epätietoisuus tulevasta ja erityisesti pandemian kestosta lisäävät epävarmuutta, mikä lykkää helposti kulutus- ja investointikysyntää vahvistaen näin ollen kokonaiskysyntäkäyrän siirtymää.

COVID-19:llä voi myös olla vaikutus talouden tulevaan tuotantopotentiaaliin, mikä pienentää tulevia odotettuja tuloja ja vaikuttaa sitä kautta jo tässä vaiheessa kokonaiskysyntään. Ainakin aluksi väliaikaisiksi ajatellut tarjontapuolen ongelmat ($AS_0 \rightarrow AS_1$) saattavat vaikuttaa kysyntään jopa ylireagoitena eli vaikutus kysyntään voi olla suhteellisesti suurempi kuin

⁵ Täsmällinen kuvaus kokonaiskysyntäkäyrästä on jaoston taustaraportin (2020) liitteessä 1.

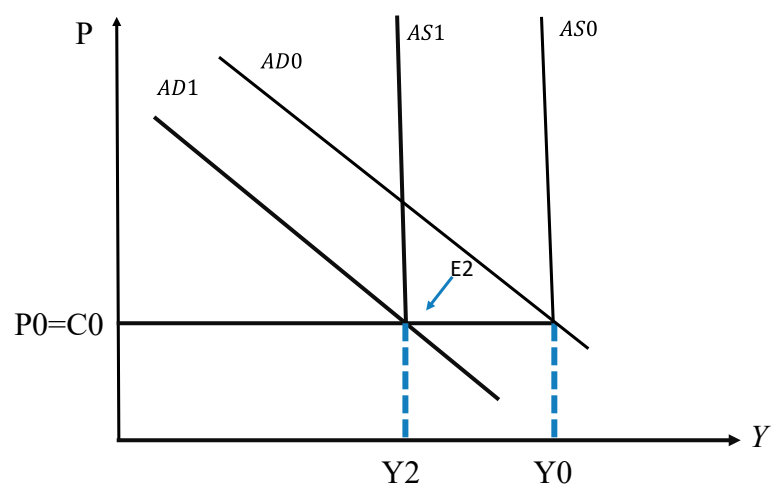
alkuperäinen vaikutus tarjontaan.⁶ On hyvin mahdollista, että tarjontapuolen vaikutukset eivät jää väliaikaisiksi: monet yritykset voivat esimerkiksi likviditeettiongelmien vuoksi joutua lopettamaan toimintansa kokonaan, jonkin sektorin kysyntä voi olla palaamatta enää pandemiaa edeltävälle tasolle, mikä jättää markkinoille vähemmän tilaa yrityksille kuin ennen kriisiä, jne.

Kuvio 2.2. Monien sektoreiden pysähdys: tasapaino E1.



Hyvin pian akuutin kriisin alusta päädytään tilanteeseen, jossa kokonaiskysyntäkäyrä on siirtynyt asentoon AD1. Tällöin uusi tasapaino on E2 (Kuvio 2.3).

Kuvio 2.3. Kokonaiskysynnän pudotus: tasapaino E2.



6 Tämän ovat selkeästi argumentoineet Guerrieri, Lorenzoni, Straub ja Werning (2020).

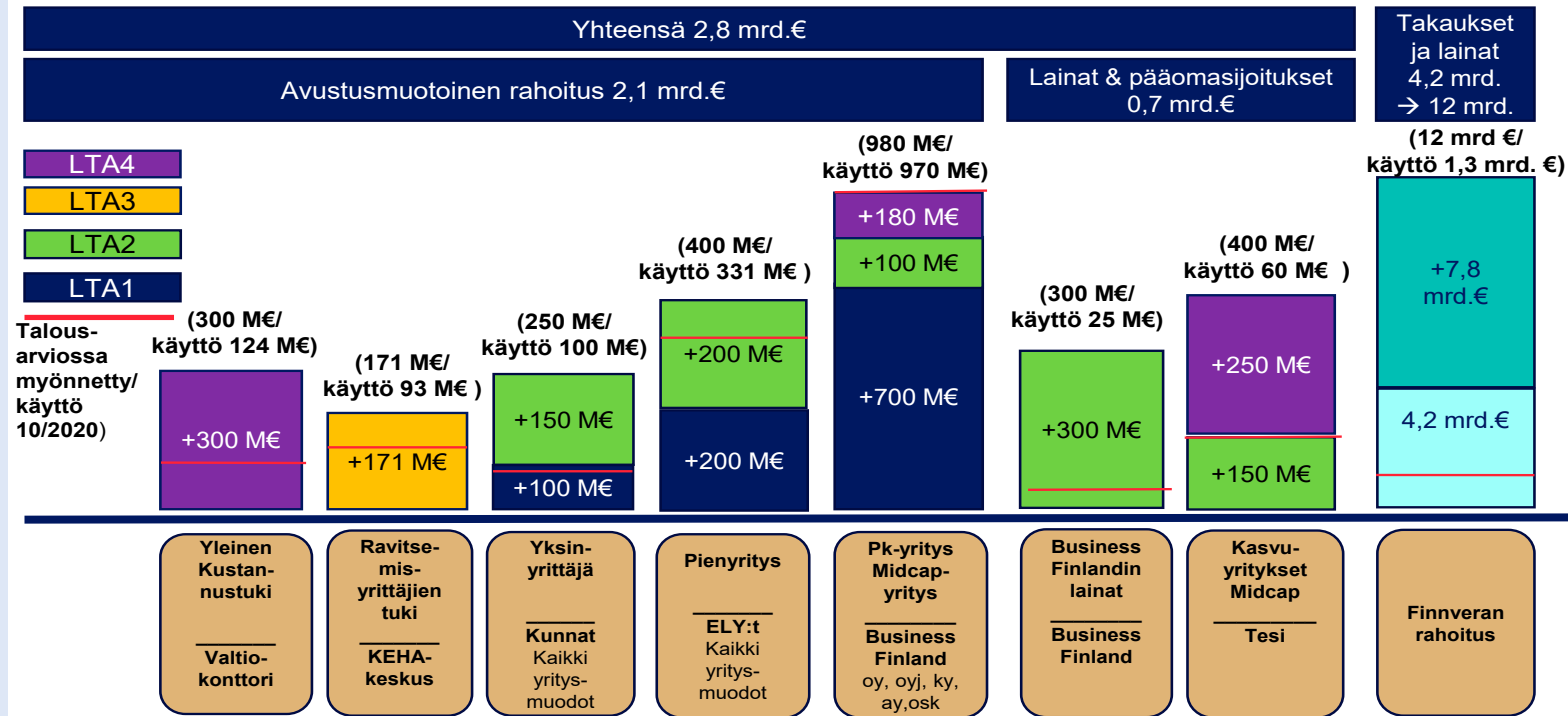
Akuutin makrotaloudellisen kriisivaiheen aikana talouspolitiikka on lähinnä lyhyen aikavälin puolustustaistelua. Tässä vaiheessa yritystuet tähtäävät terveiden yritysten ja normaalioloissa kilpalukykyisen elinkeinoelämän tuotantokapasiteetin pelastamiseen samoin kuin siihen, että vauriot talouden reaali- ja inhimilliseen pääomaan minimoidaan. Kertaluontoisien ja lyhyen aikavälin yritystukien keskeinen tehtävä on likviditeettiongelmista kärsivien yritysten pelastaminen konkurseilta, ja sillä tavalla välttää tuottavan pääoman tuhoutuminen tai rapautuminen.

Akuutin kriisivaiheen aikana hyvin laaditun yritystuen kohdistus ja mitoitus liittyvät oleellisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Mitkä konkurssit johtaisivat erityisen mittaviin kustannuksiin yhteiskunnan kannalta?
- Mitkä ovat yritystuen vaihtoehtokustannukset yhteiskunnan kannalta?
- Standarditukiin pitää soveltaa tarkkoja kriteerejä siitä, mitkä kustannukset katetaan. Mitkä ovat esimerkiksi tuen ylärajat?
- Standardisoitu yritystukien implementointi mahdollistaa nopean toiminnan pikemmin kuin yksityiskohtiin pureutuva kunkin projektin seulontaan perustuva yritystuki. Mutta silti on syytä soveltaa tarkkaa harkintaa, että tuki houkuttelisi ainoastaan toivotun kaltaisia yrityksiä hakemaan.
- Mikä on taloudellisesti perusteltu riskinjako veronmaksajien ja yritysten omistajien välillä?

Kuviossa 2.4 esitetään yhteenveto Työ- ja Elinkeinministeriön koronarahoitusinstrumenteista. Kuviossa punaiset viivat osoittavat missä määrin tukivaraukset käytettiin lokakuuhun 2020 mennessä. Eri lisätalousarvioihin kuuluvat tuet on esitetty eri väreillä.

TEMin hallinnonalan koronarahoitusinstrumentit yrityksille Valtion talousarvion koronarahoitus



Kuvio 2.4. Työ- ja elinkeinoministeriön koronarahoitus ja rahojen käyttö (punainen viiva, lokakuu 2020). Päivitetyt tiedot (3.3.2021) kuvioon käytetyistä yritystuista: kustannustuki I (125 milj.), kustannustuki II (158 milj.), ravitsemisyrittäjien tuki (132 milj.), yksinyrittäjien tuki (94 milj.), ELY:n pienyritysten tuki (336 milj.), Business Finlandin pk- ja midcap-yritysten tuki (994,4 milj.), Business Finlandin lainat (72,9 milj.) ja Finnveran takaukset (2,9 milj. sisältäen koko kotimaan rahoitusvaltuuden käytön). Budjetoitu yritysrahoitus yhteensä (tilanne 5.2.2021) sisälsi avustuksia 2,5 miljardia euroa. Lähde: työ- ja elinkeinoministeriö.

On syytä korostaa, että osittaisen sulkuvaiheen luoma huomattava epävarmuus rajoittaa takausten ja lainojen kautta tapahtuvan yritystuen tehokkuutta. Näiden instrumenttien teho perustuu siihen, että edunsaaja kykenee ennakoimaan tulevaisuutta ainakin sen verran, että pystyy laatimaan uskottavan luottojen takaisinmaksusuunnitelman.

Segura ja Villacorta (2020) luonnehtivat analyttisesti teoreettisen mallin avulla optimaalista yritystukipolitiikkaa sulkutoimien vallitessa. Heidän mukaansa hallituksen finanssipolitiikan liikkumavara on keskeinen tekijä optimaalisen yritystukipolitiikan kannalta. Mikäli budjetti on hyvin tiukka, heidän mallinsa painottaa luotonannon pääomavaatimusten lieventämistä. Toisaalta, mikäli hallituksen budjettirajoitus ei ole kovin sitova, heidän mallinsa analyysi puoltaa suoraa yritystukea. Mikäli budjettitilanne on näiden ääripäiden välillä optimaalinen tukipolitiikka on yhdistelmä lainaa (tai lainatakauksia) ja suoraa tukea.

Keskeinen ja mielenkiintoinen kysymys sulkuvaiheen yritystuen pidemmän aikavälin vaikutuksista liittyy polkuriippuvuuteen (hysteresis). Finanssikriisin jälkeinen talouskasvun heikkous herätti tutkijoiden kiinnostuksen kriisien pitkän aikavälin vaikutuksiin. Reinhart ja Rogoff (2009) käyvät läpi 100 pankkikriisiä pitkältä aikaväliltä. Taloudet toipuvat kriiseistä ennen kriisiä vallinneille kokonaistuotannon tasoille keskimäärin noin kahdeksassa vuodessa. Toisaalta talouden kriiseillä on keskenään hyvin paljon samoja piirteitä. Reinhartin ja Rogoff'in lähestymistapa on hyödyllinen lähtökohta, kun arvioidaan koronapandemian pitkän aikavälin vaikutuksia. Koronakriisin pidemmän aikavälin vaikutusmekanismien systemaattinen ennakointi on paitsi mielenkiintoinen myös varsin vähälle huomiolle jäänyt ulottuvuus, esimerkiksi Vihriälän ym. (2020) työryhmän raportissa.

Massiiviset kriisit näyttävät jättävän jälkeensä myös pysyviä menetyksiä. Tämä tarkoittaisi, ettei talous toipumisvaiheen jälkeenkään palaisi takaisin Kuvio 2.3:n E2 tasapainosta Kuvio 2.1:n E0 tasapainoon. Seuraavassa luvussa korostamme, että toipumisvaiheen yritystukipolitiikka ja talouspolitiikka yleisemminkin voivat merkittävästi vaikuttaa hysteresis-vaikutusten kestoon ja suuruuteen.

2.3 Toipumisvaihe

Suomen bruttokansantuote supistui 2,8 prosenttia vuoden 2020 aikana, ja sen ennustetaan kasvavan 2,5 prosenttia ja 2,0 prosenttia vuosina 2021 ja 2022. Näin ollen kokonaistuotanto on vuoden 2023 alussa suunnilleen samalla tasolla kuin se oli vuoden 2019 lopussa. Suomi näyttää selviävän kokonaistuotannolla mitattuna pandemiasta melko hyvin. Monet taloudet eivät pysty nopeasti toipumaan pandemiaa edeltävälle tasolle. Talouksien tuotannon menetykset ovat merkittäviä. Kirjominen aikaisemmalle tasolle kestää paljon kauemmin kuin pandemia.

Vaikutukset eivät koske ainoastaan kokonaistuotantoa. On arvioitu, että Covid-19:llä on negatiivinen vaikutus myös tuottavuuteen. Bloom, Bunn, Mizen, Smietenka ja Thwaites (2020) arvioivat pandemian vaikutuksia tuottavuuteen Yhdistyneiden kuningaskuntien aineistoilla. He arvioivat, että yksityisen sektorin kokonaistuottavuus laskee 5 prosenttia vuonna 2020, ja kasvu on vaatimatonta yhden prosentin suuruusluokkaa sen jälkeen. Vaikutukset seuraavat mm. välituotteiden kustannusten noususta ja liikkeenjohdon kasvaneesta ajankäytöstä pandemian hoitoon. Tuottavuuden korjaaminen aikaisemmalle tasolle vie enemmän aikaa kuin kokonaistuotannon nousu pandemiaa edeltävälle tasolle. Pitkällä tähtäimellä tuottavuuden kehitys kokonaistuotantoon on ratkaiseva.

Vaikka Suomen tilanne näyttääkin melko hyvältä, lienee selvää, että talouden toipuminen ei tapahdu nopeasti. Suomen tuottavuus ei ole viime vuosina kehittynyt suotuisasti, mikä mm. investointien vähyyden kanssa heikentää talouden tulevan kasvun edellytyksiä, kuten Pohjola (2020) on korostanut.

Tarjontarajoitteet hellittävät, kun talouden pandemiarajoitukset puretaan, jolloin niin kuluttajien kuin yritysten luottamus alkaa palautua vähitellen. Silti tulojen lasku painaa kulutuskysyntää edelleen ja pelko sairastumisesta voi hillitä kulutushalua pandemian hiipumisvaiheessakin. Tilastokeskuksen (2021) mukaan yksityinen kulutus Suomessa laski vuonna 2020 4,9 prosenttia. Suomen Pankki (2020c) ennustaa sen nousevan 3,6 prosenttia vuonna 2021. Yritysten investointeja heikentäneen tarve vahvistaa kassavirtoja kuin luotonsaannin rajoitteet. Suomen Pankki (2020c) ennustaa yksityisten kiinteiden investointien laskevan vuonna 2020 5,6 prosenttia ja vielä 3,2 prosenttia vuonna 2021. Lienee siten epätodennäköistä, että talous päätyisi takaisin ennen kriisiä vallitsevaan tasapainoon, joka on kuvattu Kuviossa 2.1.

Keväällä vallinneen ”suljetun talouden” aikana esitettiin eri arvioita siitä, kuinka syvälle Suomen kansantalous putoaa vuoden 2020 aikana. Vihriälän työryhmän (2020) toukokuun alussa esittämä arvio, ”työryhmän keskitien skenaario”, oli kokonaistuotannon määrän pieneminen vuonna 2020 9 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna (Vihriälä ym. s.72). He arvioivat tuolloin tuotannon kasvavan vuosina 2021–2024 vuosikasvujen vaihdellessa

0,9 ja 1,3 prosentin välillä. Sittemmin Suomen bruttokansantuotteen pudotus on osoittautunut olevan 2,8 prosenttia, eli ennakoitua reilusti pienempi vuonna 2020.

Pandemian johdosta toteutuvan talouden supistumisen vaikutuksia voidaan kuvata ottamalla vertailukohdaksi hypoteettinen kehitys, missä talous kasvaisi tasaisesti aiemman vuosikymmenen keskipitkän tahtia ilman epidemiaa. Suomen kansantalouden kokonaistuotanto kasvoi keskimäärin n. 1,19 prosenttia vuodessa kymmenvuotisperiodilla 2009–2019. Jos epidemiaa ei olisi ja talous kasvaisi samaa vauhtia seuraavat kymmenen vuotta, olisi kokonaistuotanto n. 12,6 prosenttia suurempi kymmenen vuoden päästä. Suomen kansantalouden supistui Tilastokeskuksen mukaan 2,8 prosenttia vuonna 2020. Tämä on huomattavan pieni luku sekä kansainvälisessä vertailussa että verrattuna esimerkiksi Vihriälän työryhmän keskitien skenaarion mukaiseen 9 prosentin kokonaistuotannon laskuun vuonna 2020. Kansantalouden tulisi seuraavan kymmenen vuoden aikana kasvaa n. 1,49 prosenttia vuodessa, jotta vuonna 2030 olisimme samalla tasolla kuin, jos pandemiaa ei olisi ollut ollenkaan. Tämä on tavoite, joka on saavutettavissa. Esimerkiksi valtiovarainministeriö ennustaa Suomen talouden kasvavan 2,5 prosenttia vuonna 2021 ja 2,0 prosenttia vuonna 2022. Vuodesta 2023 lähtien kasvuvauhdit ovat pienemmät kuin 1,49 prosenttia vuodessa: 1,4 % vuonna 2023, 1,4 % vuonna 2024 ja 1,3 % vuonna 2025. (Valtiovarainministeriö 2020c, s. 21). Vuonna 2030 toteutuvan tuotannon ja vuoden 2019 lähtökohdasta lasketun (1,19 % vuodessa) kokonaistuotannon erotus mittaa epidemiasta koitunutta menetystä kokonaistuotannossa ja siten myös hyvinvoinnissa. Tämän hetkisen tiedon ja ennustien mukaan tämä menetys ei tule ole olemaan kovin suuri.

Pandemialla on todennäköisesti pysyviä vaikutuksia kansantalouteen. Markkinatalous toimii kuitenkin niin, että siinä on monia sisäsyntyisiä mekanismeja, jotka auttavat taloutta korjaamaan taloudellista aktiviteettia ja sopeutumaan uuteen tasapainoon. Krueger, Uhlig ja Xie (2020) argumentoivat, että nimenomaan yksityisen kulutuskäyttäytymisen muutokset auttavat taloutta sopeutumaan uuteen tilanteeseen. Monia kulutuskorin hyödykkeitä ei hankita enää entisessä määrin markkinoilta (esimerkkinä ravintolassa syöminen), jolloin ollaan tekemisissä muiden ihmisten kanssa ja ollaan alttiita tartunnalle, vaan siirretään kulutus kotiin. Sama argumentti pätee myös etätööhön, jonka vaikutus taloudelliseen aktiviteettiin ja hyvinvointiin ei vielä liene selvä. Tutkijat argumentoivat, että tällaisella kulutuksen ja työn uudelleen allokoinnilla voi olla merkittävä vaikutus COVID-19:n aiheuttamien ongelmien lieventämisessä.

Huomattavaa sopeutustoimintaa on tapahtunut myös yrityssektorissa. Esimerkiksi suomalaiset pörssiyritykset ovat kriisin aikana onnistuneet yllättävän vahvasti karsimaan kustannuksia. Niinpä pörssiyrityksien raportoidut tulokset eivät ole osavuotiskatsauksien Q2 2020 sekä Q3 2020 osalta laskeneet läheskään niin paljon kuin ennusteissa povattiin.

Barrero, Bloom ja Davis (2020) argumentoivat, että pandemia aiheuttaa paljon erilaisen taloudellisen aktiviteetin uudelleen allokointia niin toimialojen sisällä kuin niiden välilläkin. Kirjoittajat viittaavat Cutter'in ja Thomas'in (2020) artikkeliin, jossa he toteavat mm.: "The biggest players in tech are hoovering up talent in the midst of the coronavirus pandemic. As some of Silicon Valley's most promising startups lay off workers and others freeze hiring, established companies including Apple Inc., Alphabet Inc.'s Google and Amazon.com Inc. are pursuing software engineers, data scientists, product designers and others". Tämän tyyppisellä uudelleen allokoinnilla saattaa olla pitkäkestoisia vaikutuksia. Perustuen yhdysvaltalaisiin aineistoihin he silti arvioivat alustavasti, että 42 prosenttia viimeaikaisista lomautuksista saattaa johtaa pysyvään työttömyyteen. Jos Barrero, Bloom ja Davis ovat oikeassa siinä, että monet työtehtävät on menetetty ikuisesti, saattavat politiikkatoimenpiteet, joilla pyritään säilyttämään ko. tyyppisiä tehtäviä, olla huonosti harkittuja.

Kaiken kaikkiaan pandemiaan liittyvien yritystukien rooli talouspolitiikan instrumenttina muuttuu ja pienenee toipumisvaiheessa. Silti yritystuki ja sen toteuttamismuodot voivat keskeisesti vaikuttaa talouden kykyyn ja nopeuteen sopeutua pandemiakriisin jälkeen. Edellisessä luvussa sulkemisvaiheen makrotaloudelliset vaikutukset kuvattiin graafisesti siirtymisellä tasapainosta E0 Kuviossa 2.1 uuteen tasapainoon E2 Kuviossa 2.3. Voidaan ajatella, että sulkemisvaiheessa toteutettu yritystukipolitiikka on yksi instrumentti, jolla pyritään myötävaikuttamaan siihen, että tasapaino E2 ei olisi liian kaukana alkuperäisestä tasapainosta E0, eli että sulkemisvaiheen makrotaloudelliset kustannukset olisivat rajattuja.

Toipumisvaiheen yritystukipolitiikka puolestaan tähtää siihen, että palautuminen tasapainosta E2 kohti alkuperäistä tasapainoa E0 olisi mahdollisimman nopea ja täydellinen. Talouden kitkat ja kriisin aiheuttamat "hysteresis"-vaikutukset myötävaikuttavat siihen, että palautuminen vaatii paljon aikaa ja että palautuminen ei välttämättä ole mahdollista ilman rakenteellisia uudistuksia.

Toipumisvaiheen aikana yritystukien luonne makrotaloudellisena instrumenttina tulisi asetteittain hävitä. Sen sijaan projektikohtaisen evaluoinnin merkitys korostuu ja tuki kanavoituu erikoistuneiden instituutioiden kautta. Kun yritykset pystyvät uudelleen ennakkoimaan tulevaisuutta ja arvioimaan paremmin liiketoimintaan liittyviä riskejä, takausten ja lainojen merkitys tukimuotona kasvaa oleellisesti, ja vastaavasti suoran tuen suhteellinen merkitys vähenee. Mikäli Covid-19 kriisin vanavedessä tulisi, kuten Reinhart ja Reinhart (2020) näyttävät ennustavan, rahoituskriisi, esimerkiksi merkittävästi kasvavien luottotappoiden muodossa, takausten ja lainojen merkitys tukimuotona korostuu entisestään.

Tukipolitiikan osalta on tärkeätä siirtyä pois "säilyttävästä" vaiheesta ja panostaa projekteihin millä edistetään uusitumista ja kehitystä. Tämä puolestaan vääjäämättä myös tarkoittaa, että tukipäätöksiin liittyy myöntövirheitä, joiden koko optimaalisesti riippuu talouden tilasta.

2.4 Vertailu 1990-luvun laman, finanssikriisin ja koronakriisin välillä

Koronakriisistä seurannutta talouden jyrkkää supistumista voidaan verrata Suomen kokeisiin viimeaikaisiin kriiseihin, 1990-luvun kriisiin sekä finanssikriisiin. Pandemian tässä vaiheessa on luonnollisesti mahdotonta tehdä täydellistä vertailua nykytilanteen ja menneiden kriisien välillä. Nämä kriisit ovat myös luonteeltaan erilaisia. Reinhart ja Reinhart (2020) argumentoivat, että koronavirusepidemian vaikutukset ovat globaalisti laajempia ja sekä rajoitustoimet että tukitoimet ovat täysin eri mittaluokkaa kuin aikaisemmin on kriiseissä nähty. Lisäksi talouden toipuminen kestää kauan aikaa: tukitoimet ja elvytyspaketit vaimentavat, mutta eivät eliminoi taloudellisia menetyksiä ja kestää kauan ennen kuin talous palaa kriisiä edeltäneelle tasolle. Pandemia todennäköisesti kohtelee pienyrityksiä rankemmin kuin isoja yrityksiä esimerkiksi siitä syystä, että pandemian vaikutukset kuluttajien käyttäytymiseen ja palvelujen ostoihin ovat pitkäkestoisia. Konkurssin uhka on niillä suurempi. Cespedes, Chang ja Velasco (2020) huomauttavat, että sellaisia kriisejä kuten valuuttakriisi, velkakriisi ja pankkikriisi on havaittu kautta historian. Emme tuskin koskaan ole taloushistoriassa kuitenkaan havainneet kriisiä, joka on seurausta siitä, että julkinen valta on kieltänyt monia yrityksiä toimimasta ja käskennyt kansalaistensa pysyä kotona. Kyseessä on voimakas negatiivinen sokki tarjontaan ja tuottavuuteen.

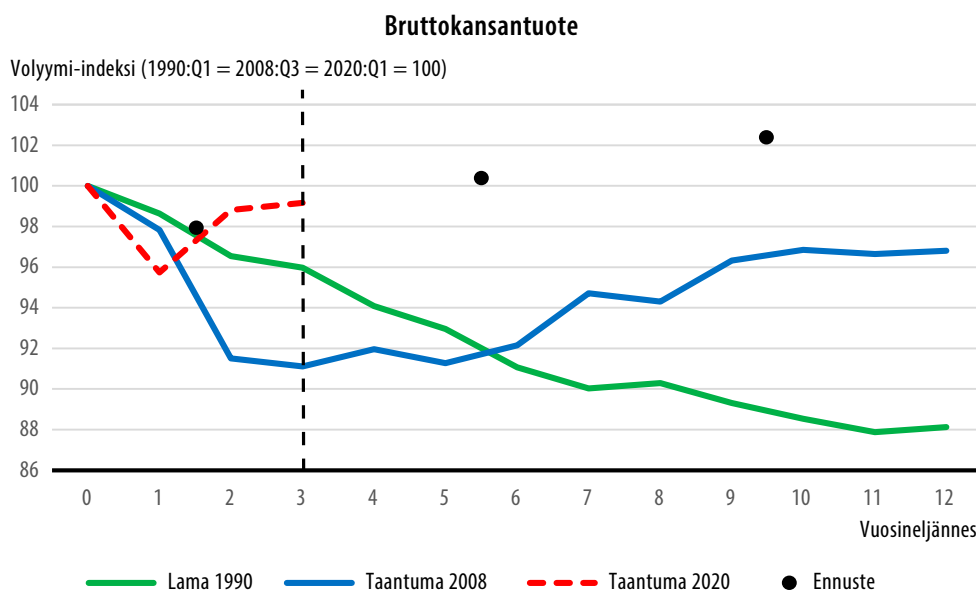
Vertaamme seuraavassa Suomen nykyhetken tilannetta (kuvioissa punainen katkoviiva) vuonna 1990 alkaneeseen lamaan (kuvioissa vihreä viiva) ja vuonna 2008 alkaneeseen finanssikriisiin (kuvioissa sininen viiva).⁷ Valitsemme lähtökohdaksi kriisejä edeltävän tilanteen, jossa talous oli ikään kuin ”huipulla”. Vuoden 2008 aikana Suomen kansantalous ehti vielä kasvaa 0,8 prosenttia, mutta vuonna 2009 kokonaistuotanto taantui peräti 8,1 prosenttia ja Suomen vienti supistui selvästi enemmän kuin OECD-maissa keskimäärin. Finanssikriisistä toipuminen oli, myös kansainvälisen mittapuun mukaan, vaikeaa: talous taantui uudelleen vuosina 2012–2014 1,4, 0,9 ja 0,4 prosenttia vastaavasti. 1990-luvun lama oli tätäkin syvempi ja pitkäkestoisempi. Varsinaisina lamavuosina voidaan pitää vuosia 1991–1993, mutta laman aikana muodostunut suurtyöttömyys jatkui koko vuosikymmenen.

Jokaisessa kuviossa pystysuora katkoviiva viittaa ajankohtaan, johon nykyisen kriisin havainnot päättyvät ja ennusteet alkavat. Kuviossa 2.5 vertaamme neljännesvuosittaista kokonaistuotannon kehitystä näissä kolmessa kriisissä. Määritämme indeksit siten, että vuoden 2020 ensimmäisen neljänneksen, vuoden 2008 kolmannen neljänneksen ja vuoden 1990 ensimmäisen neljänneksen kokonaistuotannon määrä on 100. Kuviossa on myös mustilla pisteillä merkitty kokonaistuotannon ennusteet Valtiovarainministeriön

⁷ Wheelock (2020) on tehnyt samantyyppiset vertailut Yhdysvaltain aineistolla Suureen Lamakauteen, joka alkoi 1920-luvun lopussa.

katsauksen (2020c) mukaan. Taloudellinen aktiviteetti putosi nykyisessä kriisissä jyrkemmin kuin aiemmissa kriiseissä. Aiemmin mainittujen ennusteiden mukaan nykyisestä kriisistä ei olisi kuitenkaan muodostumassa yhtä pitkäkestoinen. Talouden osittainen sulkeminen on kuitenkin poikkeuksellista, ja taloutta koskevat ennusteet ovat edelleen hyvin epävarmoja.

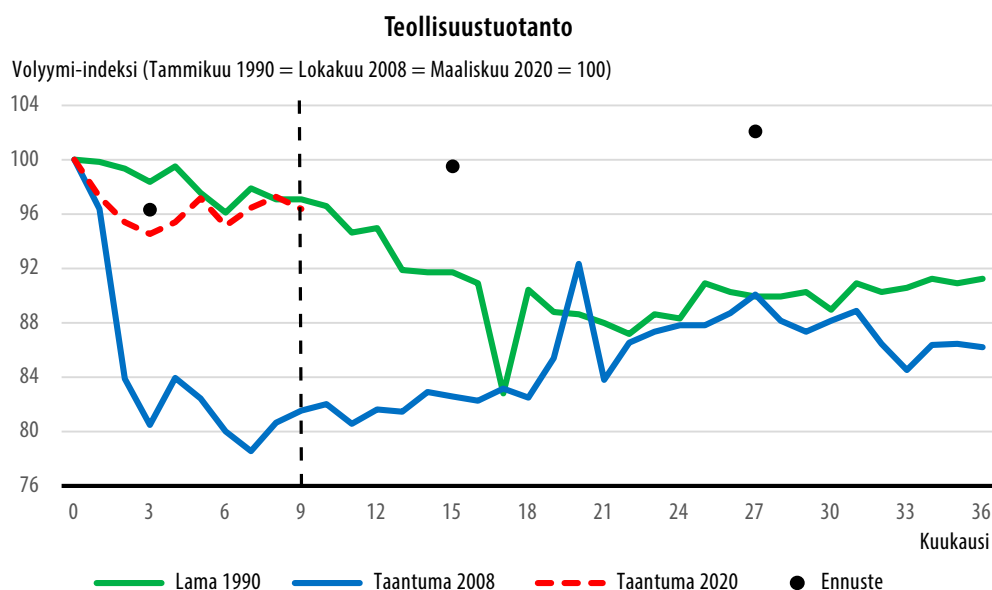
Kuvio 2.5. Bruttokansantuotteen kehitys.



Kuviossa 2.6 on esitetty vastaavasti teollisuustuotannon kehitys. Jyrkin teollisuustuotannon pudotus toteutui globaalissa finanssikriisissä, missä kansainvälisestä rahoitusjärjestelmästä katosi luottamus halvaannuttaen koko rahoituksen välityksen. Lamaannus tarttui nopeasti myös kansainväliseen kauppaan ja reaalityouteen. Viennin hyytyessä myös teollisuustuotanto supistui nopeassa tahdissa. Finanssikriisin jälkeenkin teollisuustuotantoa painoi myös Nokian matkapuhelintuotannon romahdus, paperin kysynnän lasku ja vaimea investointitoiminta Euroopassa. Itse asiassa teollisuustuotanto Suomessa ei ole kertaakaan palannut sille tasolle, jolla se oli lokakuussa 2008. Toistaiseksi näyttää siltä, että koronaviruksen seurauksena teollisuustuotanto ei kärsisi niin paljon kuin finanssikriisissä, sillä vuosina 2017–2019 teollisuustuotanto laski huomattavasti ko. vuosien huhtikuussa verrattuna samojen vuosien maaliskuuhun. Sama tapahtui keväällä 2020, jolloin huhtikuun tuotanto oli n. 12 prosenttia pienempi kuin maaliskuussa, kun vastaavat luvut noina edellisinä vuosina olivat 13, 10 ja 3,5 prosenttia. Näin ollen pandemian vaikutus teollisuustuotantoon on tuossa vaiheessa ollut vähäinen. Havainto on yhdenmukainen sen johtopäätöksen kanssa, että monet palvelutuotannon alat ovat ainakin kriisin alkuvaiheessa kärsineet eniten talouden

rajoitustoimista ja kuluttajien peloista tartuntojen suhteen. Myös 1990-luvun laman aikana teollisuustuotanto supistui merkittävästi, tosin vähemmän jyrkästi kuin finanssikriisissä. Vuosien 1991 ja 1992 devalvaatioiden myötä tapahtunut kilpailukyvyn koheneminen auttoi kuitenkin teollisuustuotannon ja viennin kasvuun jo laman aikaisessa vaiheessa.

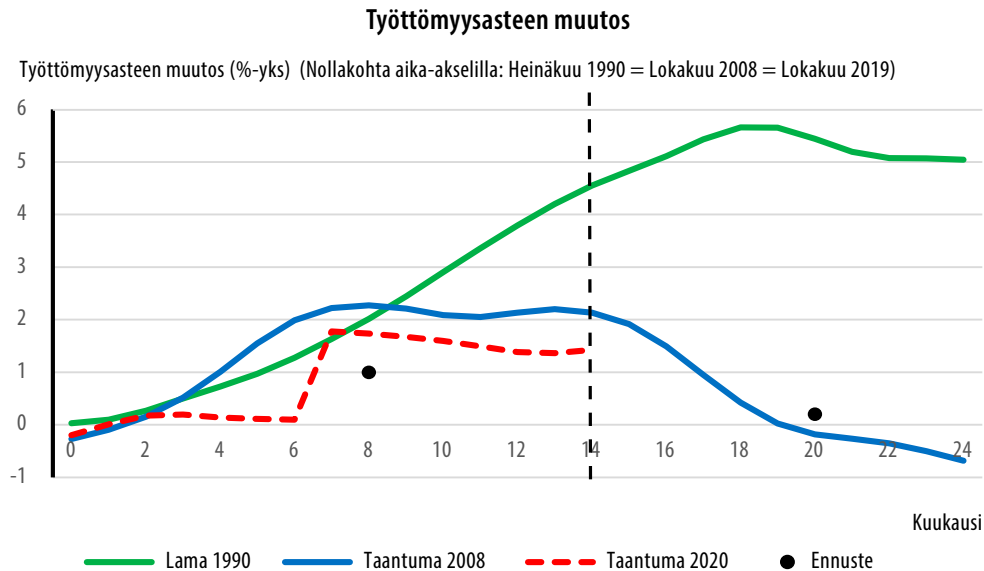
Kuvio 2.6. Teollisuustuotannon kehitys.



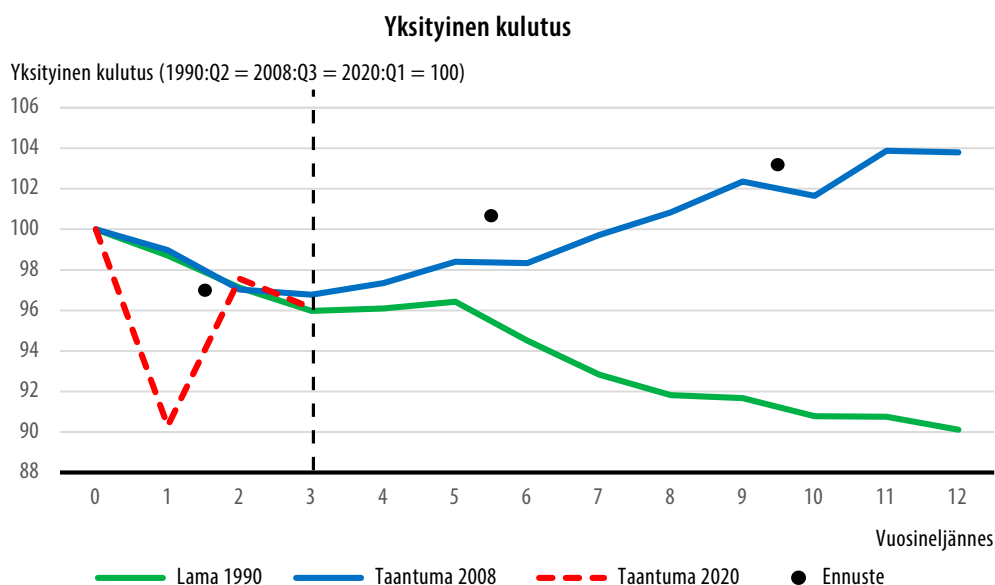
Kuviossa 2.7 verrataan työttömyysasteiden kehitystä. Työttömyysasteen trendi on laskettu käyttämällä TRAMO/SEATS-menetelmää ja ns. suoraa kausitasoitusta⁸. Työttömyysasteen muutos kuvataan prosenttiyksiköissä suhteessa edellisen vuoden vastaavaan ajankohtaan. Työttömyyden kehitys 1990-luvun laman aikana oli omassa sarjassaan, kun tuolloin työttömien määrä kasvoi liki 400 000 henkilöllä. Taustalla oli kotimaisen kulutuksen lama, asuntotuotannon romahdus ja rakentamisen supistuminen. Koronakriisin alussa työttömyys kohosi pudoten jo noin kolmessa kuukaudessa lähtötasolleen. Finanssikriisissä työttömyysaste nousi myös, mutta sen nousu kesti kauemmin. Kuitenkin suhteessa bruttokansantuotteen laskuun työttömyyden kasvu jäi vaatimattomaksi muun muassa siitä syystä, että tuotannon laskun taustalla oli viennin supistuminen ja kotimaisen kysynnän säilyminen kohtuullisena kannatteli työllisyyttä. Pandemian toisen aallon vanavedessä työttömyys kääntyi loppuvuonna, ainakin väliaikaisesti, nousuun. Se saattaa myös pysyä korkeammalla tasolla pidempään, koska erityisesti palvelutoimialoilla näyttää olevan pidempiaikaisempia kysyntäongelmia.

⁸ Lisätietoa: http://tilastokeskus.fi/til/tramo_seats_fi.html.

Kuvio 2.7. Työttömyysasteen kehitys.



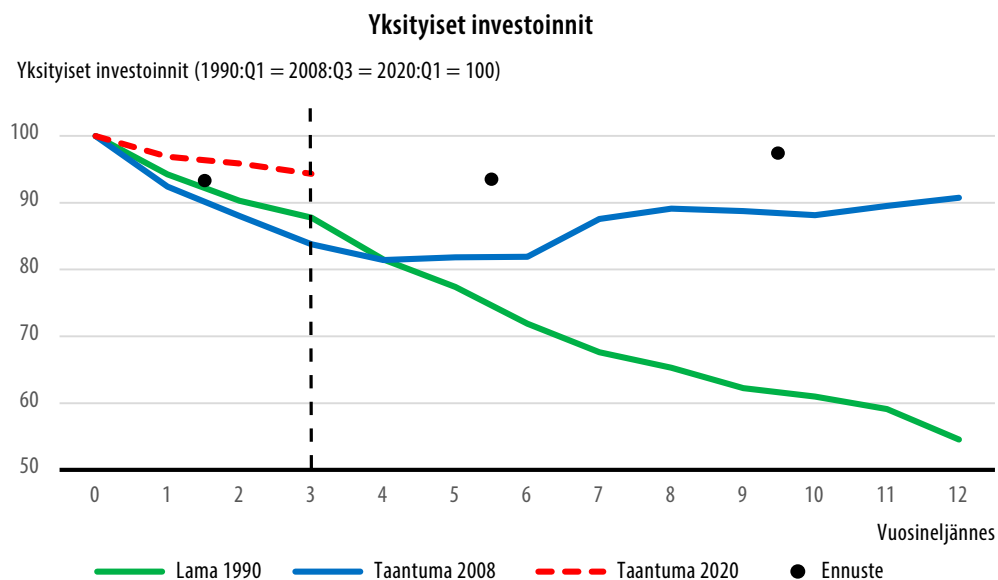
Kuviossa 2.8 kuvataan yksityisen kulutuksen kehitystä kolmessa kriisissä. Se valaisee ensinnäkin hyvin 1990-luvun laman ja finanssikriisin välisen eron kriisien luonteessa. Ensin mainittu oli voittopuolisesti kotimarkkinoiden ja yksityisen kulutuksen kriisi ja viimeksi mainittu vientisektorin kriisi. Kuvio antaa viitteitä myös siitä, että Suomessa havaitaan kehitys, joka on yhdenmukainen Stock'in (2020) tulkin kanssa. Nimittäin, yksityinen kulutus, eikä julkisen vallan sulkemistoimet, on pääasiallinen tekijä talouden taantuman takana myös Suomessa, vaikka nämä tekijät linkittyvät myös toisiinsa rajoitustoimien merkityksessä ainakin joiltain osin myös kulutuksen suoraan rajoittamista. Koska kuluttajat haluavat välttää viruksen tartunnan, he vähentävät kulutustaan esimerkiksi käyttämällä paljon vähemmän sellaisia palveluja, jotka vaativat liikkumista. Goolsbee ja Syverson (2020) esittävät yhdysvaltalaisilta kuluttajilta kerätyn aineiston perusteella, että sulkemistoimien vaikutus vähenevään taloudelliseen toimeliaisuuteen on paljon pienempi kuin kuluttajien päätökset omasta kulutuksestaan. Samaan tulemaan tulevat eri aineistolla Coibion, Gorodnichenko ja Weber (2020). Kasvanut epävarmuus tulevaisuudesta on saanut kuluttajat "kiristämään voittoa". Monille ihmisille työttömyyden uhka on paljon suurempi kuin ennen tietoisuutta pandemiasta ja sen leviämisestä. Tähän liittyen Christelis, Georgarakis, Jappelli ja Kenny (2020) esittävät kuudessa isoimmassa EU-maissa toteutetun kuluttajakyselyn perusteella näyttöä siitä, että huoli tulevaisuuden tulovirroista, ja siihen liittyvä säästämisasteen nousu, on pääasiallinen tekijä kulutussupistuksen taustalla. Tilastokeskuksen (2021) mukaan yksityinen kulutus laski vuonna 2020 4,9 prosenttia verrattuna vuoteen 2019.

Kuvio 2.8. Yksityisen kulutuksen kehitys.

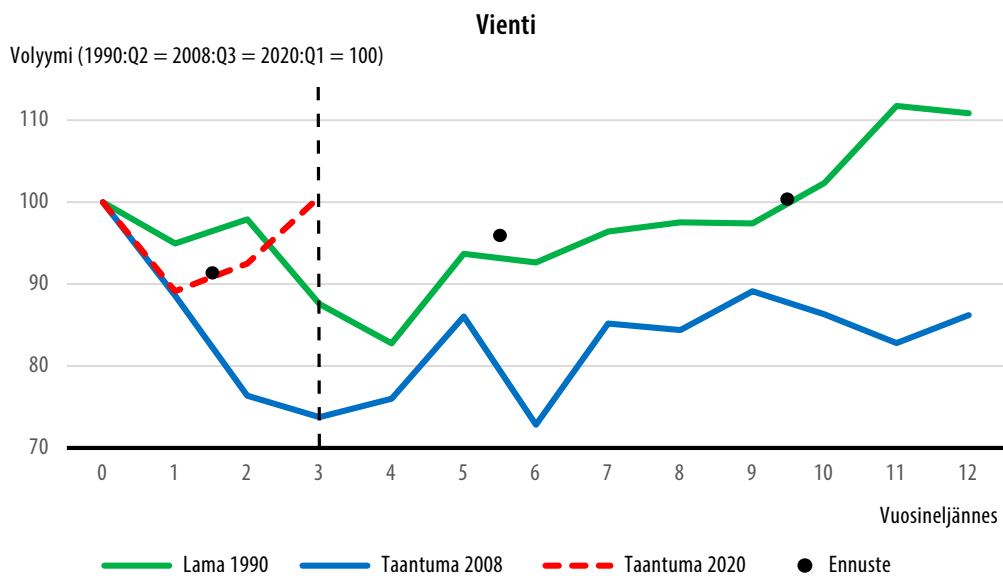
Yksityiset investoinnit (Kuvio 2.9) sen sijaan eivät ole vähentyneet samaan tahtiin kuin finanssikriisissä. Nykyisessä tilanteessa hyvin matala korko ei ole este investoinneille, mutta tulevaisuuden epävarmuus sitä varmasti on. On mahdotonta sanoa, johtuuko melko vähäinen investointien lasku siitä, että yritykset odottavat koronaviruksen olevan kestoilmiö. Suomen Pankki (2020c) ennustaa yksityisten kiinteiden investointien vähenevän vuonna 2020 5,6 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. On mahdollista, että keskuspankin ja esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön toimet helpottaa yritysten luototusta ovat vaikuttaneet myönteisesti investointien kehitykseen. Myös rakentamisen vahva suhdanne on kannatellut investointeja. Rakentamisen suhteen tilanne onkin varsin erilainen kuin finanssikriisin yhteydessä, missä rakentaminen supistui jyrkästi.

Tilastokeskuksen (2021) mukaan vienti laski vuonna 2020 6,3 prosenttia. Kuviosta 2.10 nähdään, että vienti on nykyisessä kriisissä kehittynyt lähes täysin samalla tavalla kuin finanssikriisissä. Ennustajien näkemysten mukaan vienti toipuisi nyt nopeammin, mutta tilanteen kehittyminen Suomen tärkeimmissä vientimaissa vaikuttaa asiaan oleellisesti. Finanssikriisin jälkeen ongelmaksi jäi juuri viennin pitkäaikainen hiipuminen, mihin vaikuttivat myös edellä mainitut Suomen talouden kohtaamat epäsymmetriset shokit. Sen sijaan 1990-luvun lamassa vienti toipui rivakasti muun muassa devalvaatioiden vauhdittamana.

Kuvio 2.9. Yksityiset investoinnit.



Kuvio 2.10. Viennin kehitys.



2.5 Aiempien kriisien heijastusvaikutukset yritystukipolitiikkaan

Edellä olleiden kuvioiden ja kriisien välisten erojen tarkastelun valossa luonnehdimme seuraavassa aiempien kriisien heijastusvaikutuksia yritystukipolitiikkaan. Kriisit ovat pitkäkestoisia talouden häiriötiloja, jotka muuttavat myös talouden rakenteita vaikuttaessaan muun muassa vienti- ja kotimarkkinasektoriin eri tavoin. Nämä muutokset voivat itsessään heijastua yritystukien rakenteeseen ainakin väliaikaisesti, kun kriisin välittömiä vaikutuksia pyritään torjumaan tilapäisillä tukitoimilla.

Kriisit kirittävät kirkastamaan talouden kasvustrategioita, jotta kriisin aikana syntyneitä taloudellisia menetyksiä ja julkisen talouden ongelmia pystytään kuroma umpeen tulevan talouskasvun avulla. Yrityksille suunnatulla tuella ja sen kohdistamisella on yleensä varsin keskeinen rooli näissä strategia- ja politiikkauudistuksissa. Kriisit synnyttävät usein entistä vahvemman henkisen valmiuden muutoksille, kun poikkeusolot tekevät yksilöt, yritykset ja koko yhteiskunnan taipuvaisemmiksi muutoksille, joita normaalioloissa pidettäisiin tarpeettomina, liian riskialttiina tai radikaaleina.

1990-luvun lamaa voi pitää esimerkkinä kriisistä, joka selvästi edisti yritystukipolitiikan suunnanmuutosta. Taustalla vaikutti tuolloin sekä syvän laman aiheuttama ilmeinen tarve tulevien vuosien kasvun vahvistamiselle että myös valmistautuminen tulevaan EU-jäsenyyteen, mikä edellytti kilpailua vääristävien tukien selvää karsimista ja tukien kohdentamista investointeihin missä markkinoiden antamat kannustimet ovat kansantalouden kannalta riittämättömiä. 1990-luvun alussa keskeisenä ongelmana nähtiin talouden suljetun sektorin suuri koko suhteessa avoimen sektorin kokoon.

Kauppa- ja teollisuusministeriön vuonna 1993 julkaisema kansallinen teollisuusstrategia oli keskeinen manifestaatio kyseisen ajan teollisuuspolitiikan muutoksesta. Uudessa ajattelutavassa huomiota suunnattiin teollisuuden toimintaympäristöön, verkostoihin, kilpailuun ja tuotannontekijöihin. Julkinen tuki tulisi suunnata kehittyneisiin tuotannontekijöihin kuten koulutukseen, tutkimukseen ja teknologiahankkeisiin. Aiemmalle perinteiselle teollisuuspolitiikalle sen sijaan tyypillisiä piirteitä olivat alueelliset ja teollisuusalaakohtaiset subventiot ja teollisuuden suora tukeminen. Otollinen taloudellinen tilanne ja klusterianalyysi⁹ uutena analyysivälineenä olivat tekijöitä, joita tarvittiin ajattelutavan läpiajamiseksi

9 Politiikan uusissa perusteluissa hyödynnettiin professori Michael Porterin töihin perustuvia klusterianalyysijä, joiden arvioitiin huomioivan yritysten ja toimialojen vuorovaikutuksen paremmin kuin perinteiset toimialatarkastelut. Klusteriajattelu omaksuttiin Suomessa sittemmin laajasti elinkeino- ja innovaatiopolitiikan lähtökohdaksi (Hämäläinen 2010). Sen pohjalta rakennettiin mm. alueellinen osaamiskeksusuohjelma ja SHOKit, Strategisen huippuosaamisen keskittymät.

politiikkavalmisteluun. Ajattelutavan muutos alkoi vaikuttaa 1990-luvulla siten, että yritysten aluetukimäärärahoja vähennettiin ja teknologiatukea lisättiin (Jääskeläinen 2001).

Finanssikriisi ei tulkintamme mukaan tuonut vastaavaa suunnanmuutosta yritystukipolitiikkaan kuin mitä nähtiin 1990-luvun yhteydessä. Itse kriisin aikana korostuivat toimet rahoitusmarkkinoiden toiminnan takaamiseksi. Niihin kuuluivat toimet pankkien varainhankinnan takaamiseksi sekä valtion erityisrahoituksen toimet viennin ja pk-yritysten rahoituksen turvaamiseksi sekä valtion eläkerahaston yritystodistusten ostot (Hetemäki 2010). Myös vuonna 2010 toteutetulla työnantajien kansaneläkemaksun poistolla tähdättiin yritysten toiminnan helpottamiseen.

Finanssikriisi kuitenkin käynnisti keskustelun siitä, onko kysymyksessä talouden tilapäinen häiriö vai tuoko kriisi mukanaan pidempiaikaisia rakenteellisia muutoksia. SITRAn julkaisemassa laajassa asiantuntija-arviossa kriisin vaikutuksista saatiin johtopäätös, jonka mukaan Suomen talousstrategian peruselementit ovat kunnossa kriisin jälkeenkin (Rouvinen ja Ylä-Anttila 2010). Tulkinnan mukaan Suomessa oltiin 1990-luvun laman jälkeen johdonmukaisesti edistetty modernin kasvuteorian mukaista oikeaoppista strategiaa, jonka kulmakiviä ovat koulutus, tutkimus ja avoimuus kansainväliselle kilpailulle. Koska lähtökohdat ovat oikeat, tarvetta kasvustrategian isolle muutokselle ei pidetty tarpeellisena.

Muutostarvetta nähtiin kuitenkin syntyvän siitä, että Suomi on monien alojen ja yritysten osalta siirtynyt kiinnikurojan asemasta lähelle tuottavuuden ja teknologian globaalia eturintamaa. Sen vuoksi tarvitaan ”eturintamapolitiikkaa”, missä korostuvat kokeilu, riskinotto, kilpailun edistäminen sekä luovan tuohon kannusteet. Perinteisen vanhoja talouden tukijalkoja vahvistavan klusteriajattelun rinnalle nähtiin tarvittavan radikaalimpia innovaatioita edistävää elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa, jossa julkisen vallan tehtävinä korostuvat mm. yhteiset innovaatioalustat ja eri toimijoiden välisen koordinaation parantaminen. Johtopäätöksenä oli myös se, että tällöin mikrorakenteiden muutos on todennäköisesti tärkein tuottavuuskasvun lähde kriisin jälkeen.

Toteutuneen kehityksen valossa ei näytä ilmeiseltä, että käytännön politiikkatoimissa tämä johtopäätös olisi ollut selkeänä ohjenuorana. Yritystukien muutokseen on sittemmin vaikuttaneet keskeisesti merkittävät tekijät, jotka ovat liittyneet enemmän talouden ja yhteiskunnan muihin tavoitteisiin kuin innovaatiopolitiikan sisältä lähteviin tavoitteisiin. Näitä tekijöitä ovat ainakin julkisen talouden kasvaneet velkaongelmat, ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyvät uudet tukitarpeet ja myös kustannuskilpailukyvyn parantaminen lääkkeenä viennin pitkään jatkuneisiin ongelmiin. Tilaa taloutta uudistaville yrityksille on pyritty saamaan aikaiseksi useaa otteeseen karsimalla ”yritystukiviidakkoa”, mutta vanhojen tukien karsiminen on osoittautunut yllättävän vaikeaksi (Yritystukien tutkimusjaosto 2020).

Yhtäältä tätä karsimisen vaikeutta selittää se, että eri intressiryhmillä on erilaisia käsityksiä yritystukien ja laajemmin elinkeinopolitiikan viimekätisestä tarkoituksesta. Näkemykset eroavat sen suhteen, missä määrin tuen perusteina pitäisi olla olemassa olevien yritysten ja toimialojen tukeminen ja missä määrin tulisi huomioida myös vaikutukset kilpailijoihin, markkinoiden toimintaan ja uuden liiketoiminnan synnyttämiseen. Talouskriisit nostavat tämän jaon esiin, koska silloin korostuu pyrkimys auttaa olemassa olevia yrityksiä selviämään pahimman yli. Kriisin pitkittyminen puolestaan nostaa jossain vaiheessa esiin kysymyksen tarpeesta arvioida tilannetta enemmän uuden liiketoiminnan näkökulmasta.

2.6 Yritystuet: Pitkän aikavälin perspektiivi

Akuutin pandemiavaiheen loputtua yritystukien tehtävä tilapäisistä likviditeettiongelmistä kärsivien yritysten ja toimialojen pelastajana loppuu. Valtion kasvava velanotto korostaa tätä näkökulmaa. EU-tasolla COVID-19 pandemiasta johtuvat poikkeukset valtioneuvoston soveltamisessa ovat tilapäisiä¹⁰ ja odotusarvo on että tukitoiminnan reunaehdot normalisoituvat tämän vaiheen loputtua. Tämän vaiheen jälkeen korostuvat yritysten ja toimialojen omat aloitteet ja panostukset tuotantokapasiteetin kehittämiseen. Joitakin valittuja tukimuotoja, esimerkiksi t&k-tuet, lukuun ottamatta yritystuilla on, ja kuuluu olla, hyvin rajattu rooli yritystoiminnan pelastajana ja kehittäjänä.

Yritystuet voivat omalta osaltaan sementoida vanhentuneita yritys- ja toimialarakenteita ja pahentaa zombie-yritysten ongelmaa. Ongelma on, että likviditeettikriisin ratkaisemiseksi myönnettyt tuet eivät kannusta yrityksiä kehittämään toimintaansa ja tuotantonsa, mikä voi estää tai hidastaa yritysten ja toimialojen tehokkuuskehitystä. COVID-19 kriisi ei ole mikään poikkeus tässä suhteessa. Itse asiassa COVID-19 kriisi on omalta osaltaan aiheuttanut myös pysyviä muutoksia talouteen, esimerkiksi kuluttajien käyttäytymisen tai komponenttien kansainvälisten toimitusketjujen osalta, mikä puolestaan entisestään kiristää vaatimuksia talouden kyvystä uusiutua ja kehittyä.

Yritystukien osalta on siis pitkällä tähtäimellä korostettava niiden roolia yritysten ja niiden tuotannon kehittäjänä pikemmin kuin olemassa olevien yritysraakenteiden ja työllisyyden ylläpitäjänä, kuten Padilla ja Petit (2020) ovat korostaneet kommentteissaan koskien COVID-19 kriisiä. He tähdentävätkin COVID-19 kriisin potentiaalia myötävaikuttamaan eurooppalaisen talouselämän ja tuotantokoneiston rakenteellisen kehityksen käynnistäjänä.

¹⁰ EU:n tilapäiset puitteet valtioneuvostonpöytäkirjoille talouden tukemiseksi COVID-19-epidemiassa ovat Komission 28. tammikuuta 2021 annetun tiedonannon mukaan pidennetty ja laajennettu 31. joulukuuta 2021 asti.

Globaalissa perspektiivissä tuottavuuden hidas kehitys on tunnusomaista Suomelle, ja Euroopan Unionin maille yleisemminkin. Nojautuen havaintoihin vuosilta 2000–2014 Anderson, Di Lupidio ja Jarmulski (2019) osoittavat, että EU-maissa toimialat ovat melko stabiileja siinä mielessä, että markkinoille tulo ja sieltä poistuminen on vähäistä. Tämän tutkimuksen mukaan vähäinen markkinadynamiikka, jota on mitattu alhaisilla markkinoille tulon ja markkinoilta poistumisen asteilla, on yksi selittävä tekijä heikolle tuottavuushitykselle EU-maissa. Tämän lisäksi monet havainnot tukevat näkemystä, että EU-maiden yritykset ovat laajasti pudonneet teknologisesta eturintamasta monilla dynaamisilla toimialoilla, joilla ns. ”superstar”-yrityksiä johdetaan tyypillisesti joko Yhdysvalloista tai Aasiasta käsin.¹¹

Nämä havainnot eivät missään nimessä tarkoita, etteikö valituilla yritystutkimuodoilla olisi tärkeä rooli talouden uusiutumisprosessien tukijana. Mutta suhteessa yksityisten yritysten investointeihin yritystutkien rooli on enemmän täydentävä kuin käynnistävä. Yritystutkia kannattaa kohdistaa nimenomaan toimialoihin ja toimintoihin, missä markkinoiden antamat kannustimet investointeihin ovat kiistämättä riittämättömät kansantalouden kannalta. Etenkin t&k-menojen tukia voidaan pitää taloudellisesti kestävimpinä yritystuen muotoina kuten Yritystutkien tutkimusjaosto korostaa raportissaan vuonna 2020 (Yritystutkien tutkimusjaosto 2020). Tässä mielessä havainto, että Suomessa kansantalouden t&k-menot suhteessa kokonaistuotantoon ovat viime vuosikymmenellä olleet laskusuunnassa aivan viime vuosiin asti, vaikuttaa antavan erityiset vahvat perusteet tämän tukimuodon puolesta.

On selvää, että nopeasti kasvanut velkaantuminen alkuvuonna 2020 rajoittaa valtioiden mahdollisuuksia kohdentaa varoja yritystutkiihin lähitulevaisuudessa niin Suomessa kuin EU-maissa laajemmin. Näin ollen olisi tärkeä täydentää perinteisiä yritystutkitoimenpiteitä sellaisilla tukimuodoilla, jotka eivät suoranaisesti rasita valtion budjettia ja samalla kehittävätkin yritys- ja tuotantorakenteiden uudistumista. Kaiken kaikkiaan yritystutkien kehitys kuuluisi perustua systemaattiseen analyysiin siitä, miten ne vaikuttavat kilpailuun sekä miten ne täydentävät muita teknologia- ja teollisuuspoliittisia toimenpiteitä.

Padillan ja Petit’in mukaan (2020) mukaan, yksi askel yritys- ja tuotantorakenteiden tehostamiseen voisi olla madaltaa hyväksymiskynnystä sellaisille fuusioille ja yrityskaupoille, jotka selkeästi lisäävät tehokkuutta. Perinteisen lähestymistavan mukaan horisontaaliset yrityskaupat lisäävät relevanttien markkinoiden keskittymistä, mistä syntyy haasteita kilpailulle ja sitä kautta hyvinvoinnille. Yrityskauppojen kautta potentiaalisesti syntyvä ja

11 ”Superstar”-yritysten merkitys tunnustetaan myös makrotasolla; ks. Autor, Dorn, Katz, Patterson ja Reenen (2020). Gutierrez ja Philippon (2020) tosin argumentoivat, että todella isojen yritysten vaikutus Yhdysvaltain tuottavuuden kasvuun vuoden 2000 jälkeen on pienentynyt merkittävästi.

paraneva tehokkuus voi puolestaan edistää hyvinvointia. Hyvinvoinnin kannalta ei ole välttämättä kysymys ainoastaan relevanteilla markkinoilla toimivien yritysten lukumäärästä, vaan relevanteilla markkinoilla toimivien *tehokkaiden* yritysten lukumäärästä. Tämä olisi erityisen tärkeä kehitys vientimarkkinoilla missä globaali kilpailu on kiristynyt korona-kriisin seurauksena.

Panostus tehokkuutta synnyttäviin ja levittäviin yrityskauppoihin johtaisi automaattisesti dynaamisten markkinoiden tehokkaampaan toimintaan, mikä olisi edullista Suomen kaltaiselle taloudelle. Mutta tällainen politiikka tukisi tuottavuus- ja tehokkuuskehitystä *ainoastaan*, jos yrityskauppavalvonta pystyy tarkasti separoimaan tehokkuutta lisäävät yrityskaupat niistä, jotka vain kasvattavat markkinavoimaa. Ja politiikan soveltaminen tapahtuisi tapaus- ja toimialakohtaisen implementaation kautta. On syytä korostaa, että Padillan and Petit'in (2020) ehdotus ei tarkoita yrityskauppavalvonnan pehmentämistä vaan nimenomaan yrityskauppojen kilpailuvaikutusten täsmällisempää arviointia, jotta nimenomaan tehokkuutta edistävät toimialajärjestelyt toteutuisivat.

Sinänsä COVID-19 kriisi on kohdellut toimialoja hyvin asymmetrisesti sikäli, että kriisillä on ollut kohtalaisen vähäisiä vaikutuksia teollisuustuotantoon, kun taas vaikutukset ovat olleet huomattavia tietyillä palvelualoilla, ja etenkin sulkemistoimien kohteena olevien toimialojen osalta. Toimialoilla, joihin COVID-19 kriisi on iskenyt erityisen kovaa, yrityskauppoja koskevalle ns. "failing firm" -lähestymistavalle voisi soveltuvin osin olla taloudellisia perusteita. "Failing firm defense"-ajatus perustuu siihen, että yrityskauppa (tai fuusio) olisi *tapauskohtaisesti* perusteltu tilanteessa, missä hankinnan kohteena oleva toinen yritys joutuisi jättämään markkinan kyseisen yrityskaupan jäädessä toteutumatta. Siinä tapauksessa kilpailuvaikutukset olisivat haitallisia myös ilman kyseistä yrityskauppaa ja sen lisäksi pääomaa (sekä reaali-pääomaa että inhimillistä pääomaa) saattaisi tuhoutua enemmän ilman yrityskauppaa, koska kyseistä pääomaa pystytään paremmin pelastamaan yrityskaupan toteutuessa. Keskeisiä kysymyksiä ovat: Onko yhteiskunnan kannalta parempi, että eloon jääneen yrityksen markkinavoima kasvaa yrityskaupan seurauksena verrattuna siihen, että markkinoilta poistuvan yrityksen reaali- ja inhimillinen pääoma joko tuhoutuvat tai siirtyvät toiselle toimialalle? Vai onko realistisia mahdollisuuksia siihen, että kyseinen pääoma houkuttelisi uutta markkinoille tuloa?

Fumagalli, Motta ja Peitz (2020) suhtautuvat kriittisesti yrityskauppavalvonnan löysäämiseksi COVID-19 kriisin vanavedessä. Heidän keskeinen argumenttinsa on seuraava. Mikäli toteutettu yrityskauppa ei edistäkään tuottavuutta ja tehokkuutta odotetulla tavalla, tuotemarkkinoilla tapahtuvat negatiiviset kilpailuvaikutukset ovat pysyviä tai ainakin vaikutuksiltaan pitkäkestoisia. Tämä olisi erityisen painava näkökulma niiden toimialojen kohdalla, missä pandemian vaikutukset ovat ajallisesti hyvin rajallisia.

Kaiken kaikkiaan yritystukien säännöstö ja yrityskauppavalvonta ovat kilpailulainsäädännössä täydentäviä instrumentteja, joiden tavoitteena on niin toimialojen tehokkuuden kuin yhteiskunnan hyvinvoinnin edistäminen. Kuten Fumagalli, Motta ja Peitzkin (2020) korostavat, yrityskauppavalvonta, ja siihen liittyvä implementointi, on EU-tason kysymys, koska sillä on ulkoisvaikutuksia samalla tavalla kuin yritystukijärjestelmälläkin.

Akuutin koronakriisin aikana yritystukitoimenpiteet ovat tyypillisesti kohdistuneet yrityksiin yleisesti tai valittuihin toimialoihin kokonaisuudessaan. Tässä mielessä toteutettu tukipolitiikka aiheuttaa kilpailun kannalta vähemmän vääristymiä kuin yrityskohtaisesti suunnattu tukipolitiikka. Silti akuutin kriisin vanavedessä esiintyy hätähuutoja tiettyjen toimialojen tai yksittäisten yritysten pelastamisesta julkisin varoin. Tällöin on ensisijaisen keskeistä, että tukipolitiikka perustuu seikkaperäiseen ja täsmälliseen analyysiin siitä, ovatko kyseessä tilapäiset likviditeettihaasteet vai pysyvämmät rakenteelliset ongelmat koronakriisin jälkeisessä, ja todennäköisesti muuttuneessa, maailmassa.

Akuutin koronakriisivaiheen mittavat yritystukipaketit ovat toimineet tärkeänä instrumenttina monen rakenteellisesti elinvoimaisen yrityksen, etenkin pienyrityksen, pelastajana. Voidaan katsoa, että tämä on ollut ilmentymä laajamittaisesta ja hyvin perustellusta kollektiivisesta riskien jaosta koko kansantalouden kannalta. Mutta tällainen julkinen väliintulo saattaa helposti myös muokata yritysten odotuksia tulevaisuudesta, ja johtaa riskien alihinnoitteluun mikä voisi siinä tapauksessa edistää taloudellista epävakautta. Kaiken kaikkiaan, siirtyminen pois akuutista kriisivaiheesta tarkoittaa, että laajamittainen kollektiivisen riskien jaon vaihe loppuu ja että yritystukipolitiikka perustuu toimiala-, yritys- ja projektikohtaisiin rakenteellisiin kehitystekijöihin.

2.7 Tutkimusjaoston näkemyksiä

Covid-19 kriisin makrotaloudellinen vertailu 1990-luvun lamaan ja finanssikriisiin

- Koronakriisin vaikutukset teollisuustuotantoon näyttävät maltillisilta verrattuna etenkin finanssikriisiin. Koronakriisin vaikutukset paljolti palveluihin.
- Verrattuna aikaisempiin kriiseihin koronakriisi on kohdistunut voimakkaasti ainakin lyhyellä aikavälillä, yksityiseen kulutukseen, kun taas vaikutukset investointeihin ovat olleet maltillisia.
- Työttömyysvaikutusten osalta 1990-luvun lama oli omassa luokassaan.

Yritystuen mikrotaloudellinen luonnehdinta kriisin eri vaiheissa

- **Sulkemisvaiheessa:** Kertaluontoisten yritystukien keskeinen tehtävä on likviditeettiongelmista kärsivien yritysten pelastaminen konkursseilta, ja tuottavan pääoman tuhoutumisen tai rapautumisen välttäminen.
 - Yritystuet laajamittaisen makrotaloudellisen riskinjoon instrumenttina.
- **Toipumisvaiheessa:** Tukipolitiikan osalta siirto ”säilyttävästä” vaiheesta kohti projektikohtaisiin panostuksiin millä edistetään talouden uusiutumista ja kehitystä.
- **Pitkän aikavälin perspektiivi:** Yritystuen kuuluu kohdistua projekteihin, joiden yhteiskunnallinen tuotto ylittää yhteiskunnalliset kustannukset.
 - Ulkoisvaikutukset (esim. T&K panostukset).
 - Markkinoiden epätäydellisyydet (esim. pienten yritysten rahoitus).
 - Valtion kasvava velanotto antaa aihetta korostaa entisestään yritystukien roolia yritysten ja toimialojen rakenteellisten muutosten edistäjänä.
 - Perinteisten yritystukimuotojen rinnalle politiikkatoimia, jotka edesauttavat yritys- ja tuotantorakenteiden uudistamista ilman että ne rasittavat julkista taloutta.

LÄHTEET

- Anderton, R., B. Di Ludidio and B. Jarmulski (2019): Product Market Regulation, Business Churning and Productivity: Evidence from the European Union Countries. ECB Working Paper No. 2332, November 2019.
- Autor, D., D. Dorn, L.F. Katz, C. Patterson ja J.V. Reenen (2020): The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms. *Quarterly Journal of Economics* 135 (2020), 645-709.
- Baldwin, R. (2020): Hysteresis in Globalization: What will COVID have wrought. Liite 3 Vihriälän työryhmän raporttiin. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:13. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162224/VN_2020_13_Liite3_Baldwin_kaannos.pdf.
- Baqae, D. and E. Farhi (2020): Supply and Demand in Disaggregated Keynesian Economies with an Application to the Covid-19 Crisis. NBER working paper 27152. May 2020.
- Barrero J.M., N. Bloom and S.J. Davis (2020): Covid-19 is also a Reallocation Shock. NBER working paper 27137. May 2020.
- Bloom, D.E., M. Kuhn ja K. Prettner (2020): Modern Infectious Diseases: Macroeconomic Impacts and Policy Responses. NBER working paper 27757. August 2020.
- Bloom, N., P. Bunn, P. Mizen, P. Smietenka ja G. Thwaites (2020): The Impact of Covid-19 on Productivity. NBER working paper 28233. December 2020.
- Céspedes, L.F., R. Chang ja A. Velasco (2020): The Macroeconomics of a Pandemic: A Minimalist Model. NBER working paper 27228. May 2020.
- Christelis, D., D. Georgarakos, T. Jappelli ja G. Kenny (2020): The Covid-19 Crisis and Consumption: Survey Evidence from Six EU Countries. ECB Working Paper No 2507. December 2020.
- Coibion, O., Y. Gorodnichenko ja M. Weber (2020): The Cost of the Covid-19 Crisis: Lockdowns, Macroeconomic Expectations, and Consumer Spending. NBER working paper 27141. May 2020.
- Cutter, C. and P. Thomas (2020): Looking for a Job. Big Tech is Still Hiring. *Wall Street Journal* April 14, 2020 9.57 am ET.
- Fumagalli, C., M. Motta ja M. Peitz (2020). Which Role for State Aid and Merger Control during and after the Covid Crisis? *Journal of European Competition Law & Practice*, forthcoming.
- Goolsbee, A. ja C. Syverson (2020): Fear, Lockdown, and Diversion: Comparing Drivers of Pandemic Economic Decline 2020. NBER working paper 27432. June 2020.
- Guerrieri, Lorenzoni, Straub and Werning (2020): Macroeconomic Implications of Covid-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages? NBER working paper 26918. April 2020.
- Gutierrez, G. ja T. Philippon (2020): Fading Stars? NBER working paper 25529. January 2019.
- Hetemäki, M. (2010): Nykyisen talouskriisin erityispiirteet ja talouspolitiikan mahdollisuudet. Työpoliittinen aikakauskirja 1/2010.
- Hämäläinen, T. (2010): Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan uudistamistarpeet. Teoksessa Rouvinen ja Ylä-Anttila (toim.): Kriisin jälkeen. SITRA.
- Jorda, O., S.R. Singh ja A.M. Taylor (2020): Longer-Run Consequences of Pandemics. NBER working paper 26934. April 2020.
- Jääskeläinen, J. (2001): Klusteri tieteen ja politiikan välissä. Teollisuuspolitiikasta yhteiskuntapolitiikkaan. ETLA Sarja A 33.
- Krueger, D., H. Uhlig and T. Xie (2020): Macroeconomic Dynamics and Reallocation in an Epidemic. NBER working paper 27047. April 2020.
- Petit, N. ja J. Padilla (2020): Competition Policy and the Covid-19 Opportunity. *Concurrences* No 2-2020, 1-5.
- Pohjola, M. (2020): Teknologia, investoinnit, rakennemuutos ja tuottavuus – Suomi kansainvälisessä vertailussa. TEM julkaisuja. Yritykset 2020:5.
- Porter, M. (1991): *Kansakuntien kilpailuetu*. Otava: Helsinki.
- Reinhart, C. ja K.S. Rogoff (2009): *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton: Princeton University Press.
- Reinhart, C. ja V. Reinhart (2020): The Pandemic Depression. *The Global Economy Will Never Be the Same*. *Foreign Affairs* 99, 5, 84-95.
- Rouvinen, P. ja Ylä-Anttila, P. (2010): Mistä olikaan kysymys? Johdanto ja yhteenveto. Teoksessa Rouvinen ja Ylä-Anttila (toim.): Kriisin jälkeen. SITRA.
- Secura, A. and A. Villacorta (2020): Policies to Support Firms in a Lockdown: A Pecking order. CEPR discussion papers 14838. June 2020.
- Stock, J. (2020): Summary of the state of economic research on COVID-19. In *Bulletin on Retirement and Disability* No. 3, 2020. NBER.
- Suomen Pankki (2020a): Suomen Talouden väliennuste, syyskuu 2020. Taantumaa seuraa hidas toipuminen. [Eurojatalous.fi](http://eurojatalous.fi) 14.9.2020 klo11.00.
- Suomen Pankki (2020b): Kansainvälisen talouden hauras elpyminen koronakriisistä on käynnistynyt. [Eurojatalous.fi](http://eurojatalous.fi) 17.9.2020 klo11.00.

- Suomen Pankki (2020c): Suomen Talouden Ennuste, joulukuu 2020. Suomen talous toipuu pandemiasta, mutta kasvaa senkin jälkeen hitaasti. Eurojatalous.fi 14.12.2020.
- Tilastokeskus (2020a): Neljännesvuositilinpito 2020. 2. vuosineljännes. Helsinki 28.8.2020.
- Tilastokeskus (2021a): Neljännesvuositilinpito 2020. 4. vuosineljännes. Helsinki 26.2.2021.
- Tilastokeskus (2021b), Kansantalouden tilinpito 2020, ennakkolliset tiedot 15.3.2021.
- Valtiovarainministeriö (2020a): Taloudellinen katsaus. Kesä 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:55.
- Valtiovarainministeriö (2020b): Taloudellinen katsaus. Syksy 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:70.
- Valtiovarainministeriö (2020c): Taloudellinen katsaus. Talvi 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:85.
- Vihriälä, V., B. Holmström, S. Korkman ja R. Uusitalo (2020): Talouspolitiikan strategia koronavirusepidemiassa. Valtio-neuvoston julkaisuja 2020:13.
- Wheelock, D. C. (2020): Comparing the COVID-19 Recession with the Great Depression. *Economic Synopses*, No. 39, 2020. Federal Reserve Bank of St Louis. <https://doi.org/10.20955/es.2020.39>.
- Yritystukien tutkimusjaosto (2020): Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2020. TEM julkaisuja. Yritykset 2020:20.
- Yritystukien tutkimusjaosto (2020): Koronavirusepidemia ja yritystuet: kokonaistaloudellinen näkökulma. Taustaraportti yritystukien tutkimusjaoston vuosiraporttia 2021 varten. TEM julkaisuja.

3 Yritystukien kehitys ja koronatuet

3.1 Yritystuen käsite ja rajaukset

Yritystukea koskevista eri selvityksistä käytetään toisistaan poikkeavia tuen rajoituksia eikä käsite ole täysin vakiintunut teoreettisissa tarkasteluissakaan. Tässä, samoin kuin edellisessä (Yritystukien tutkimusjaosto 2020) raportissa, yritystuen käsite ankkuroidaan suorien yritystukien osalta EU:n valtiontukien säätelyä johdettavaan rajoitukseen. Yritystuista ei ole ollut yhteistä rekisteriä, mutta tänä vuonna valmistuva yritystukirekisteri¹² mahdollistaa yritystukien yhdenmukaisemman tarkastelun. Kyseisen hallituksen esityksen myötä Tilastokeskuksen yritystukitilasto laajennee koskemaan myös muita kuin työ- ja elinkeinoministeriön, Finnvera Oyj:n, innovaatio- ja tutkimuskeskus Business Finlandin sekä osaa maaja metsätalousministeriön tukia.

Yritystuet voidaan jakaa yksinkertaisimmillaan suoriin tukiin ja verotukiin. Avustusten lisäksi suorat tuet voivat pitää sisällään vastikkeellisia tukia, kuten lainoja tutkimus-, kehitys- ja innovaatio- ja tutkimustoimintaan. Verotuki puolestaan syntyy, kun verotuksen perusjärjestelmään tehdään yritystä suosiva huojennus. Suorien tukien ja verotukien lisäksi myös sääntely esimerkiksi kaavoitus tai valtion myöntämät lailliset monopolit (esimerkiksi apteekkimonopoli), voivat olla taloustieteellisestä näkökulmasta yritystukia. Tarkemman kuvauksen käytettävästä yritystukien käsitteestä voi lukea Yritystukien tutkimusjaoston vuoden 2020 raportista.¹³ Tämän luvun on tarkoitus täydentää ja osittain päivittää aikaisemman vuosiraportin (2020) yritystukien kehitys -lukua.

Verotuilla tarkoitetaan verovapauksia, verovähennyksiä, alempia verokantoja ja muita niihin rinnastettavia keinoja, joiden avulla tuetaan jotain tiettyä elinkeino- tai verovelvollisryhmää. Verotuet ovat poikkeuksia normiverojärjestelmästä ja tämän normijärjestelmän määrittely vaatii tapauskohtaista tavoite- ja teoriatarkastelua, ja usein ei pystytä erottamaan sitä, mikä osuus verohuojennuksesta koituu yrityksen ja mikä kuluttajan eduksi. Verotukien suuruuteen liittyy aina arvionvaraisuutta eikä kaikkien verotukien euromäärää ole voitu edes arvioida. Tästä syystä ei myöskään ole tarkoituksenmukaista laskea suorien tukien ja verotukien yhteismäärää. Myöskään yksittäisten verotukien yhteen laskeminen ei anna oikeaa kokonaiskuvaa verotukien määrästä, koska verotuki lasketaan Suomessa säännöskohtaisesti menetetyt verotulon laskentamenetelmällä (”ex-post -menetelmä”) ja kukin verotuki arvioidaan erikseen riippumatta muista verotuista (Rauhanen

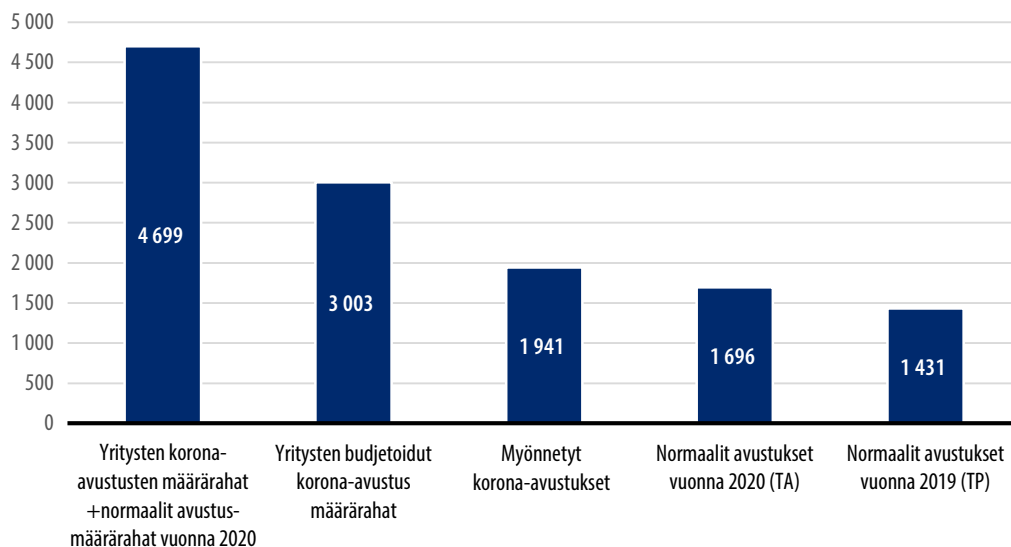
¹² Hallituksen esitys HE 69/2020 vp.

¹³ Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162161>, sivu 35.

2017). Valtiovarainministeriön vero-osaston julkaisema energiaverotukia koskeva muistio (12.8.2020) toteaa johtopäätöksissään, että yksittäisten verotukien euromäärien laskeminen yhteen ei anna oikeaa kuvaa tukien kokonaismäärästä, eikä aikasarjatarkastelua pidetä järkevästi toteutettavana.

Koronapandemia muutti huomattavasti yritystukikenttää tilapäisesti maksettavien kriisiaikaisten tukien johdosta. Kuviossa 3.1 on havainnollistettu koronayritystukien suuruusluokkaa verrattuna niin sanottujen normaaliin yritystukien määrään. Koronan aiheuttaman häiriötilanteen vuoksi yrityksille jaetut avustukset on esitetty kuviossa sekä alkuperäisen budjetoidun määrärahan/myöntövaltuuden että toteutuneiden myöntöjen perusteella. Lisäksi kuviossa esitetään normaaleille avustuksille myönnetty määrärahat vuosilta 2019 (tilinpäätöstieto) ja 2020 (talousarviotieto). Huomataan, että noin 3 miljardin euron budjetoidusta korona-avustusmäärästä myönnettiin yrityksille 1,9 miljardia euroa vuonna 2020. Rahaa siis jäi käyttämättä, mutta tähän osittain vaikuttaa se, että kustannustuen toinen hakukierros käynnistyi joulukuun puolivälissä, jolloin myönnettäviä määrärahoja oli 550 miljoonaa euroa, mutta myöntöjä ei kerennyt juurikaan tapahtua vuoden 2020 aikana. Lisäksi yksinyrittäjien tukea, ravintola-alan tukia ja kustannustuen ensimmäistä hakukierrosta jäi käyttämättä melko paljon. Korona-avustuksia oli siis enemmän kuin avustuksia on ollut yhteensä normaalina vuotena. Avustusten lisäksi yrityksille tarjottiin laina- ja takausmuotoisia tukia, verojen maksujärjestelyjen ja työnantajamaksujen huojennuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että vuoden 2020 yhteenlaskettu yritystukimäärä oli normaalia vuotta merkittävästi suurempi.

Kuvio 3.1. Korona-avustuksen määrä verrattuna normaaliajan avustuksiin vuonna 2020.¹⁴



¹⁴ Budjetoituja määrärahoja alennettiin myöhemmin alkuperäisestä mm. ravintolantuen ja ELY-keskusten koronatuen osalta.

3.2 Suorien tukien kehitys 2012–2020

Tässä raportissa suorat tuet pitävät sisällään kaikki EU-valtiontukikriteerit täyttävät tukimuodot kaikkia verotukia lukuun ottamatta. Käsitteenä suora tuki pitää sisällään avustukset, lainat, takaukset, korkotuet ja muut vastaavat taloudellista etua sisältävät järjestelyt. Tilastoinnissa suorat tuet pitävät sisällään energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen ja maatalouden energiaveron palautuksen, koska ne näkyvät suorien tukien lailla budjetin menopuolella (28.91.41 Energiaverotuki). Vastikkeellisista tuista, kuten lainoista ja takauksista, on ilmoitettu lainan tai takauksen myöntövaltuuden sijaan tukikomponentin osuus (esim. lainan korkotuki tai lainan perimättä jättäminen). Suorat tuet on luokiteltu samalla tavalla kuin vuoden 2020 vuosiraportin kehitysluvussa. T&k-toiminnan, kansainvälistymisen ja yrittäjyyden tuki-instrumenttien aikasarjaluvut tarkentuivat viime vuodesta, kun työ- ja elinkeinoministeriön tukiseuranta kehittyi. Koronapandemia muutti yritystukikentän suuruusluokkaa huomattavasti, mutta niin sanotut koronayritystuet pidetään ja raportoidaan erillään perinteisistä tuki-instrumenteista eli kuviossa 3.2 olevat luvut kuvastavat normaaliajan tukien kehitystä. Tarkemmat tukimuodoittaiset luvut ja jako Kuvion 3.2 mukaisiin tukikategorioihin on esitetty liitteessä 1 olevassa taulukossa.¹⁵

Koronayritystukitoimien lisäksi Marinin hallituksen merkittävä yritystukia koskeva muutos liittyy energiaverouudistukseen (HE 167/2020).¹⁶ Hallitus päätti siinä alentaa sähköveroluokan II (2) veroa 0,69 sentistä EU:n vähimmäistasolle 0,05 senttiin kilowattitunnilta vuoden 2021 alusta ja samalla luopua asteittain energiaintensiivisille yrityksille maksettavasta energiaveron palautuksesta 2021–2024.

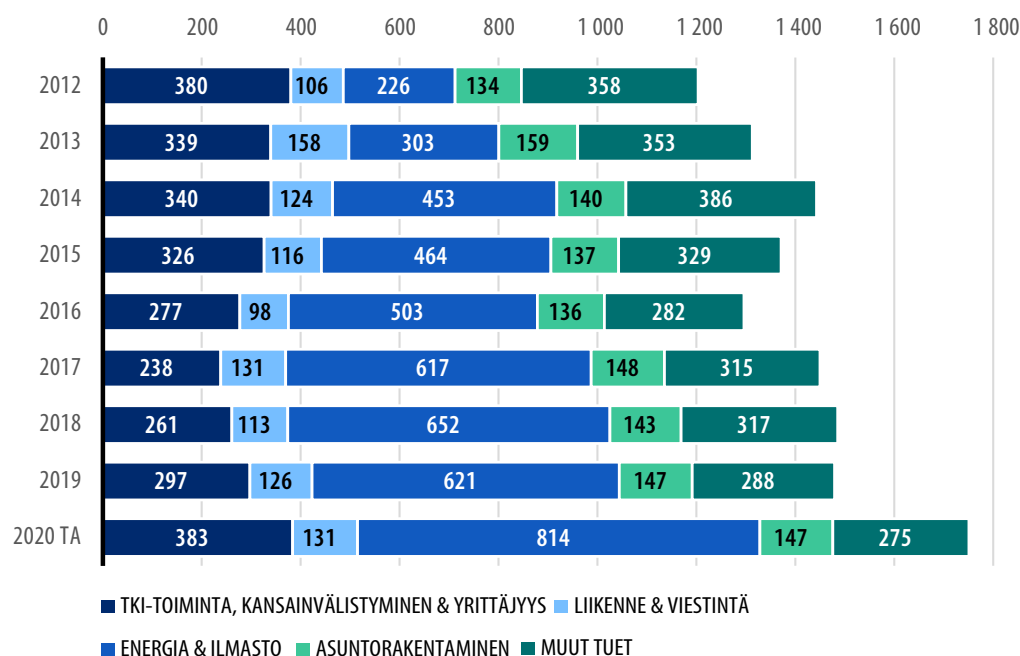
Suorat yritystuet (pl. koronatuot) kasvoivat vuoteen 2019 verrattuna 270 miljoonalla eurolla vuonna 2020. Kuviosta 3.2 nähdään, että energiaan ja ilmastoon liittyvät tuet ovat olleet merkittävässä kasvussa. Näyttäisi siltä, että vuonna 2020 energia- ja ilmastotukia oli noin 814 miljoonaa euroa, joka on yli kolminkertainen määrä verrattuna vuoden 2012 lukuun. Iso osa kategorian tukimäärän kasvusta liittyy energian investointituen määrärahojen ja valtuuden korottamiseen vuonna 2020, jonka tarkoituksena on muun muassa vauhdittaa kivihiilen energiakäytöstä luopumista vuoteen 2025 mennessä. Energiatukea myönnetään investointi- ja selvityshankkeisiin, jotka tukevat uusiutuvan energian tuotantoa ja käyttöä, energiansäästöä, energian tuotannon tai käytön tehostamista taikka niihin

¹⁵ Tässä luvussa ei käsitellä maa-, metsä- ja kalatalouden tukia (pl. maatalouden energiaverotuki), vaan niihin palataan ensi vuonna.

¹⁶ Lisäksi Hallituksen esityksessä ehdotetaan yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon verotuen alentamista poistamalla laskentasääntö, jolla alennetaan tuotannossa verotettavaa lämpömäärää ja siten lämmön tuotantoon käytettyjen polttoaineiden veroa. Yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon energiasisältöveron alennus säilyisi 7,63 eurossa megawattitunnilta.

liittyvää uuden teknologian käyttöönottoa. Myös uusiutuvan energian tuotantotukeen tehtiin 104 miljoonan euron lisäys vuoden 2020 viidennessä lisätalousarviossa, mikä tekee siitä euromääräisesti suurimman yksittäisen tuki-instrumentin. Lisäksi päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensatiotuki on kasvanut ja tukimäärä todennäköisesti kasvaa tulevaisuudessa, kun päästöoikeuksien hinnat kasvavat. Tuella kompensoidaan sähköintensiiviselle teollisuudelle päästöoikeuden hinnasta johtuvaa korkeampaa sähkön hintaa eli tuetaan verrattain suurien yritysten kustannuskilpailukykyä. Energia- ja ilmastotuissa on myös suurille yrityksille kohdentuva energiaintensiivisten yritysten veronpalautustuki, josta luovutaan asteittain vuosina 2021–2024. Tuen poistamista voi pitää positiivisena muutoksena, koska tutkimuksen (Laukkanen ym. 2019) mukaan tuki ei vaikuttanut yrityksen menestykseen. Lisää energian tuotantoon ja energiaan käyttöön liittyvistä yritystuista voi lukea Laukkasen (2020) raportista, joka on julkaistu taustaraporttina Yritystukien tutkimusjaoston vuosiraporttia 2020 varten.¹⁷

Kuvio 3.2. Suorien tukien kehitys (pl. maa- ja metsätalous sekä koronatuett) Suomessa 2012–2020 (kansallinen rahoitus milj. €). Kuviossa on raportoitu budjetin tilinpäätösluvut vuosilta 2012–2019 ja vuoden 2020 osalta ilmoitetaan talousarvioluku. Kuvion luvut ovat nimellisiä.



¹⁷ Laukkasen (2020) taustaraportti saatavilla: <https://tem.fi/tutkimusjaosto>.

Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotukien osalta havaitaan trendin kääntyminen laskusuunnasta ylöspäin vuoden 2017 jälkeen. Business Finlandin myöntämät avustukset t&k-toimintaan oli matalimmillaan 174 miljoonaa euroa vuonna 2017, kun vuonna vastaava luku oli 253 miljoonaa euroa vuonna 2020. Erä muut tuet on ollut laskusuunnassa viime vuosina, mutta asuntorakentamisen sekä liikenteen ja viestinnän tukikategorioiden kohdalla ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Suorien tukien määrä suhteessa bkt:hen on vaihdellut noin 0,6–0,7 prosentin välillä vuosina 2012–2019. Suhdeluku on pienentynyt vuodesta 2014 aina viime vuoteen asti, mutta vuonna 2020 suhdeluku oli 0,74 prosenttia eli hieman suurempi kuin vuonna 2014.

Taulukko 3.1 havainnollistaa suorien tukien painopisteen suhteellista kehitystä siten, että maa- ja metsätalouden tuet on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Korkeimmillaan t&k-toiminnan, kansainvälistymisen ja yrittäjyyden tukiosuus oli lähes 32 prosenttia vuonna 2012 ja vuonna 2017 tukiosuus oli enää noin 16 prosenttia, mutta vuonna 2020 tukiosuus kasvoi noin 22 prosenttiin. Energia- ja ilmastotukien tukiosuus on kasvanut merkittävästi, noin 18 prosentista 46,5 prosenttiin vuodesta 2012 vuoteen 2020.

Taulukko 3.1. Suorien tukien jakaumat kategorioittain 2012–2020.

	2012 %	2013 %	2014 %	2015 %	2016 %	2017 %	2018 %	2019 %	2020 %
T&k-toiminta, kv ja yrittäjyys	31,6	25,8	23,6	23,8	21,4	16,4	17,5	20,1	21,9
Liikenne ja viestintä	8,8	12,0	8,6	8,5	7,6	9,1	7,6	8,5	7,5
Energia ja ilmasto	18,8	23,1	31,4	33,8	38,8	42,6	43,9	42,0	46,5
Muut tuet	29,7	26,9	26,7	24,0	21,8	21,7	21,3	19,5	15,7
Asuntorakentaminen	11,1	12,1	9,7	10,0	10,5	10,2	9,6	9,9	8,4

Yksityiskohtaisempi analyysi yritystukien kehityksestä vuosina 2012–2019 on luettavissa Yritystukien tutkimusjaoston aikaisemmasta vuoden 2020 vuosiraportista, jossa mukana on myös maa- ja metsätalouden tuet. Liitteessä 1 on nähtävissä ns. normaaliajan yritystuet vuosilta 2012–2020.

3.3 Yrityksille kohdistuvien verotukien kehitys 2012–2020

Verotuet ovat verolainsäädännössä määriteltyjä poikkeuksia verotuksen perusrakenteesta (ns. normijärjestelmästä) ja niiden avulla pyritään tukemaan tiettyä elinkeinoa tai verovelvollisten ryhmää. Muodoltaan ne voivat olla verovapauksia, verovähennyksiä, alempia verokantoja ja niihin rinnastettavia keinoja. Suomessa verotukien määrää koskevien laskelmien perustana oleva normijärjestelmä on määritelty Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen toimesta vuonna 2010 (Kröger & Rauhanen 2010). Koska valtiot määrittelevät itse kukin oman normiverojärjestelmänsä, kansainväliset standardit puuttuvat ja yritysten verotukien kansainvälinen vertailu on vaikeaa, ellei mahdotonta.

Valtiovarainministeriö julkaisee vuosittain tiedot kaikista verotuista ja arvioiduista euromääristä vuositasona.¹⁸ Verotukia on määritelty yhteensä 194 kappaletta vuonna 2021, kun mukana ovat sekä henkilöille että elinkeinoelämälle suunnatut verotuet. Verotukien tarkkaa määrää ei pystytty useissa tapauksissa täsmällisesti laskemaan, joten niiden seuranta perustuu tukien määrästä laadittuihin arvioihin ja osan kohdalla käytettävissä on vain suuruusluokka-arvio. (Valtiovarainministeriö 2020.) Erilaisia yritystuiksi luettavia verotuki-instrumentteja on yli 60, mutta niiden yhteenlaskettu aikasarjatarkastelu sisältää paljon epävarmuutta. Verotukien määrään vaikuttaa esimerkiksi talouden kasvu ja veropohjien muutokset, säännökseen tehdyt muutokset ja verotuksen normaaliin perusrakenteeseen tehdyt muutokset.

Seuraavassa taulukossa on esitetty EU valtiontukisääntöjen mukaiset verotuet ja niiden arvioidut euromäärät vuosilta 2012–2020 (Taulukko 3.2). Suurin näistä yritysten verotuista on teollisuuden, kasvihuoneiden ja konesalien alempi sähköverokanta (veroluokka II) ja kyseisen verotuen määrä vuonna 2020 oli 564 miljoonaa euroa ja arvio vuodelle 2021 on 832 miljoonaa euroa. Toinen verrattain suuri verotuki on energiantensiivisten yritysten veropalautus, mutta tästä tuesta ollaan luopumassa asteittain lähivuosina hallituksen periaatepäätöksen mukaan. Pääasiassa EU:n valtiontukisääntöjen mukaiset yritysten verotuet ovat energiaan liittyviä tukia. Poikkeuksena ovat elokuvatuottajien tuotantotuen verovapaus ja tonnistovero, joka liittyy meriliikenteeseen.

18 Julkaistaan osoitteessa <https://vm.fi/julkaisut>.

Taulukko 3.2. EU:n valtiontukisääntöjen mukaiset verotuet (milj. €).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 ennuste	Säädös
Elokuvatuottajien tuotantotuen verovapaus	4	6	4	4	5	4	4	3	3	EVL 6 § 5 k
Teollisuuden, kasvihuoneiden ja konesalien alempi sähköverokanta (veroluokka II)	370	375	458	577	594	590	625	602	564	L 1260/1996, 2 § 6 k ja 4 §
Yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon energiasisältöveron alennus (CHP)	62	80	71	78	102	108	145	121	100	L 1260/1996 10§
Tonnistovero	1	3	3	3	3	7	8	12	12	L 476/2002
Energia- intensiivisten yritysten veronpalautus*	71	151	215	205	211	210	213	230	235	L 1260/1996 8a § 1 mom. Muutos L 1446/2011
Maatalouden energiaveron palautus*	44	46	47	30	33	32	60	50	35	L 603/2006, 4 §

*Veronpalautustuet näkyvät budjetin menopuolella suorien tukien tapaan, joten ne on tässä katsauksessa luokiteltu suorien tukien energia- ja ilmastokategoriaan.

Tässä selvityksessä rajaudutaan EU:n valtiontukisääntöjen mukaisten verotukien lisäksi niihin verotukiin, joita voidaan pitää yritystukena ainakin osittain. Osassa verotukia tuki kohdistuu sekä yrityksille että kotitalouksille, kuten alennettujen arvolisäverokantojen kohdalla. Raportoitava koko verotuen määrä antaa tällöin pikemmin ylärajan yrityksille kohdistuvasta verotuesta. Arvionvaraisuutta tukiin tulee myös siitä syystä, että niitä laskettaessa ei oteta huomioon tuen aiheuttamia käyttäytymisvaikutuksia ja samanaikaisesti vaikuttavien verotukien yhdysvaikutuksia. Laskelmien suuntaa-antavaa luonnetta korostaa myös se, että taustalla oleva verotuksen perusrakenteen määrittely on tehty jo yli kymmenen vuotta sitten vallinneen lainsäädännön mukaan.

Kysymyksessä ei ole jaoston itsenäinen arvio, vaan tarkastelu perustuu valtiovarainministeriön määrittelyyn elinkeinoelämälle suunnatuista tuista. Valtiovarainministeriön lisätauksessa yritystueksi katsottavia verotukia on selvästi enemmän kuin verotukia, jotka on luettu EU-valtiontukikriteerit täyttäväksi tuiksi. Tässä selvityksessä käytettävä verotukien ryhmittely elinkeinoelämälle myönnettyistä verotuista tuotettiin valtiovarainministeriön toimesta parlamentaarisen yritystukityöryhmän¹⁹ käytettäväksi. Kyseistä ryhmittelyä ei ole tarkoitettu yksiselitteiseksi tai lopulliseksi, vaan pikemminkin vain yhdeksi vaihtoehdoksi tarkastella tukien perusteita ja tukijärjestelmän luonnetta. Siinä elinkeinoelämän verotuet on jaettu niiden ominaisuuksien perusteella kolmeen eri ryhmään:

- ensimmäinen ryhmä (tukiryhmä 1) sisältää elinkeinoelämän verotuet, joiden verotukiluonne on selvä eli tämän ryhmän tuet kohdistuvat tiettyyn elinkeinoon tai toimialaan;
- toinen ryhmä (tukiryhmä 2) sisältää elinkeinoelämän verotuet, joiden osalta kilpailutekijät tai muut syyt vaativat huomioon ottamista (kilpailukykyyn, ympäristöön ja huoltovarmuuteen liittyviä tavoitteita);
- kolmas ryhmä (tukiryhmä 3) sisältää elinkeinoelämän verotuet, joiden verotukiluokittelu on lähinnä tekninen tai hallinnollinen ja toiminnan erityisluonne vaatii poikkeuksen säilyttämistä (luokitellaan verotukiksi kaavamaisen määrittelytavan takia).

Verotukiryhmä 1 sisältää esimerkiksi arvonnisäverotuksen alennetut verokannat, verotukiryhmä 2²⁰ sisältää esimerkiksi turpeen ja dieselpolttoaineen normia alemman verokannan ja verotukiryhmä 3 sisältää esimerkiksi metsävähennyksen ja yritysten sukupolvenvaihdoshuojennuksen.

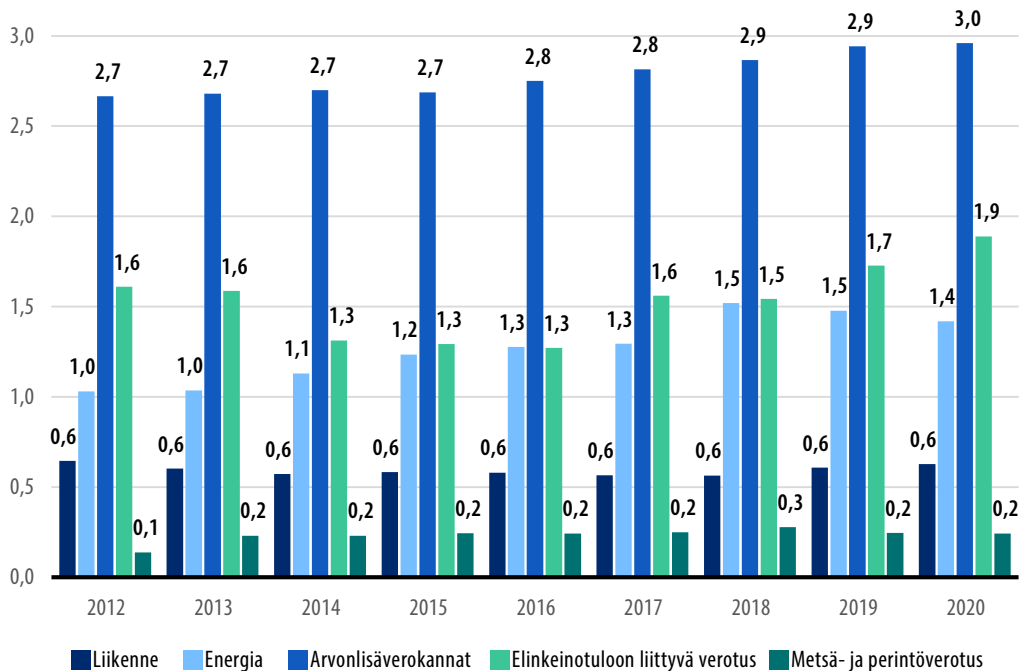
Käytettävät luvut on poimittu valtiovarainministeriön vuosittain julkaisemista verotukilistoista. Yksittäiset verotuet on esitetty tarkemmin liitteenä (Liite 3) olevassa taulukossa ja siitä käy ilmi myös tässä käytetty tukien luokittelu yllä esitettyyn kolmeen eri tukiryhmään, ja kuviossa 3.3 on esitetty ryhmittely tuetun toiminnan luonteen mukaan. Verotukiryhmien aikasarjamaiseen ja euromääräiseen määräärvioon tulee suhtautua varauksella, koska tarkastelu voi antaa vain suuntaa antavan kuvan verotukien kokonaismäärästä.

¹⁹ Työryhmän toimikausi oli 1.10.2017–28.2.2018 ja sen tehtävä oli laatia tiekartta yritystukien uudistamiseksi.

²⁰ Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus ja maatalouden energiaveron palautus on luokiteltu tässä selvityksessä suoraksi tueksi, joten ne eivät sisälly verotukiryhmään 2.

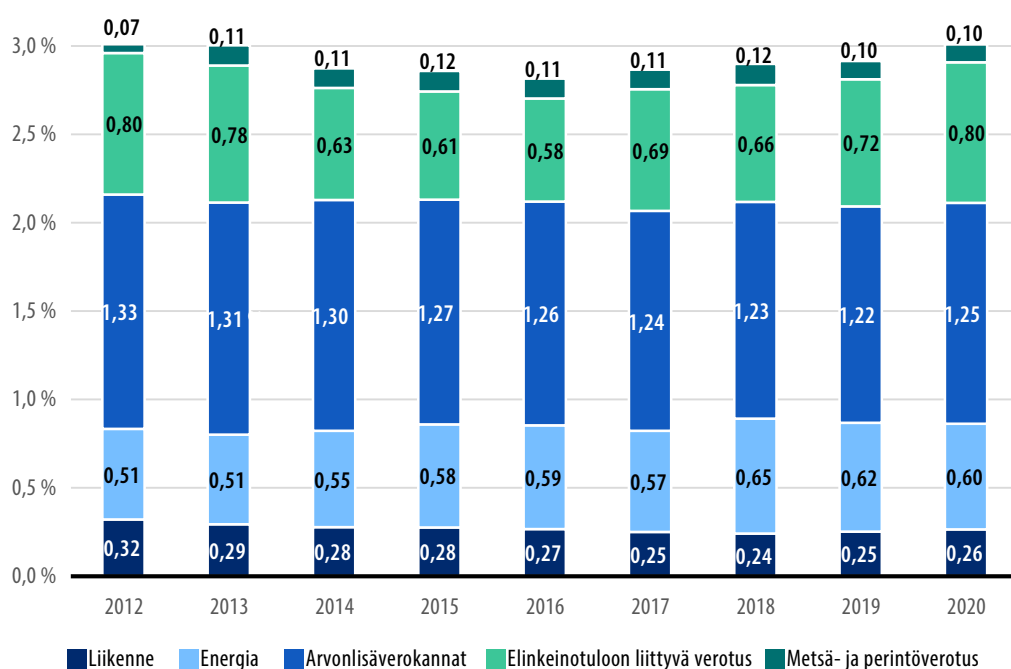
Kuviossa 3.3 pyritään havainnollistamaan yritysten verotukien jakautumista tuetun toiminnan luonteen mukaan ja myös tätä jaottelua on pidettävä suuntaa-antavana. Alennetut arvonnalisäverokannat (3,0 mrd. €) on selvästi suurin verotukiryhmä, joskin vain osaa voi pitää yritystukena. Arvonnalisäverotukseen liittyviä tuki-instrumentteja on 11 kappaletta. Seuraavaksi suurimmat kategoriat ovat elinkeinotuloon liittyvä verotus (1,9 mrd. €) ja energia (1,4 mrd. €). Energiatukien ryhmässä on kuusi tuki-instrumenttia, joista kaksi on verrattain suuria. Elinkeinotuloon liittyviä verotukia on paljon, 19 kappaletta, joista neljä on selvästi suurempia kuin muut. Liikenteen alalla on 12 verotuki-instrumenttia, joista kahdeksan on alle 10 miljoonan euron tukia. Metsä- ja perintöverotukseen kohdistuvista verotuista euro-määräiseltä arvioltaan suurin on yritysten sukupolvenvaihdoshuojennus (112 milj. €). Tämä ryhmä pitää sisällään yritysten sukupolvenvaihdokseen liittyviä huojuksia (3 tuki-instrumenttia), metsävähennyksen ja metsätalouden pääomatulosta myönnettävän menovarauksen.

Kuvio 3.3. Yritysten verotukien jakautuminen 2012–2020 (miljardia euroa). Kuvion luvut ovat nimellisiä. Vuoden 2020 tukiarviot ovat ennustelukuja.



Kuviosta 3.4 huomataan, ettei yritysten verotukien euromäärä ole kasvanut 2010-luvulla suhteessa bkt:hen, vaan jopa hieman pienentynyt vuosista 2012–2013. Kuitenkin vuonna 2020 yritysten verotukien nimellinen määrä suhteessa bkt:hen oli palautunut vuosien 2012 ja 2013 tasolle eli 3 prosenttiin. Vaikka verotukien arvioitu euromäärä näyttää kasvaneen, suhteessa talouden kokoon kasvua ei näyttäisi tapahtuneen.

Kuvio 3.4. Yritysten verotukien jakautuminen 2012–2020 suhteessa bkt:hen (nimellinen).



3.4 Koronayritystuet vuonna 2020

Koronavirus (Covid-19) –epidemian leviäminen maailmanlaajuisesti pandemiaksi keväällä 2020 sai eri maat ottamaan nopeassa tahdissa käyttöön poikkeuksellisia toimenpiteitä viruksen leviämisen estämiseksi. Suomessa hallitus päätti valmiuslain (16.3.–15.6.2020) nojalla ottaa käyttöön voimakkaat toimenpiteet koronavirusepidemian johdosta. Talouden rajoitus- ja sulkutoimet sekä globaalien tuotantoketjujen ongelmat johtivat mittaviin tuotantotoiminnan häiriöihin ja sekä yritysten että kotitalouksien tulonmenetyksiin. Lisäksi viruksen tarttumiseen liittyvät pelkotekijät vaimensivat nopeasti erityisesti henkilökohtaisten palvelujen ja matkailun kulutuksen ja alkoivat kerryttää ongelmia näiden alojen yrityksille.

Poikkeusoloista aiheutuvien menetysten vastapainoksi ja yritysten liiketoiminnan kannattelemiseksi yli koronakriisin niin Suomessa kuin kansainvälisesti otettiin vuonna 2020 käyttöön useita uusia tilapäisiä yritystukia. Yrityksen saamat mahdolliset muut tuet saattoivat vaikuttaa lopulliseen tuen määrään ja pääsääntöisesti ns. koronatukia ei ollut tarkoitus käyttää samanaikaisesti. Koronatuilla on tähdätty yritysten tuotantokapasiteetin ja työllisyyden säilyttämiseen kriisin yli. Niiden käytön on osaltaan mahdollistanut se, että Euroopan komissio otti käyttöön tilapäiset valtiontukipuitteet eli valtiontukisääntöjen kevennykset koronapandemiasta johtuen. Lähinnä vain tuotantokapasiteetin säilyttämiseen tähtäävät tukitoimet eivät ole normaalioloissa mahdollisia EU:n valtiontukisääntelyn perusteella, mutta poikkeuksellisessa kriisitilanteessa säilyttäville tuille tuli ilmeinen tarve.

Käyttöön otettujen uusien tukien tarve ja mittaluokka ovat luonnollisesti sidoksissa kriisin syvyyteen eri maissa. Tämä käy ilmi myös luvusta 6, missä esitetään kansainvälinen vertailu Suomen kannalta mielenkiintoisten maiden välillä. Tästä vertailusta näkyy hyvin myös se, että varsinaisten yritystukien ohella eri maat ovat tukeneet yrityksiä esimerkiksi verotukseen ja konkurssilainsäädäntöön liittyvillä tilapäisillä ratkaisuilla. Erilaiset palkkatuet sekä lomautuksiin ja lyhennettyyn työaikaan liittyvät tuet ovat myös useimmissa maissa osat tukiratkaisujen kokonaisuutta. On hyvä pitää mielessä, että kaikkien näiden elementtien yhdistelmä viime kädessä ratkaisee esimerkiksi sen, kuinka anteliasta politiikkaa yritysten tukemisessa on harjoitettu. Tässä luvussa rajoitetaan kuitenkin tarkastelemaan uusia suoria koronatukia ja pyritään kuvaamaan niiden osalta merkittävimmät kansalliset valinnat.

Yritysten koronatuet voidaan karkeasti jaotella niiden lähtökohtien mukaan kustannustukiin (yleistukiin), toimiala/sektorikohtaisiin tukiin, kehittämistukiin, palkkatukeen sekä laina- tai takausmuotoiseen tukeen. Kustannustukien avulla pyritään yleisesti ottaen kattamaan kriisioloissa vaikeasti sopeutettavia kiinteitä kustannuksia kuten vuokria ja sähköä. Toimiala/sektorikohtaisilla pyritään tarkentamaan kohdennusta erityisesti aloihin, jotka itse kriisin luonteen tai valtiovallan asettamien poikkeustoimien johdosta kärsivät eniten. Kehittämistukien kohdalla korostuu ”korvamerkitty” tuki yrityksen tuotantomenetelmien

uudistamiseksi tai uusien tuotteiden synnyttämiseksi. Luvussa 4 on tarkastelu eri tukimuotoja yrityksen näkökulmasta ja luvussa 5 tarkastellaan lähemmin koronatukien kohdentumista.

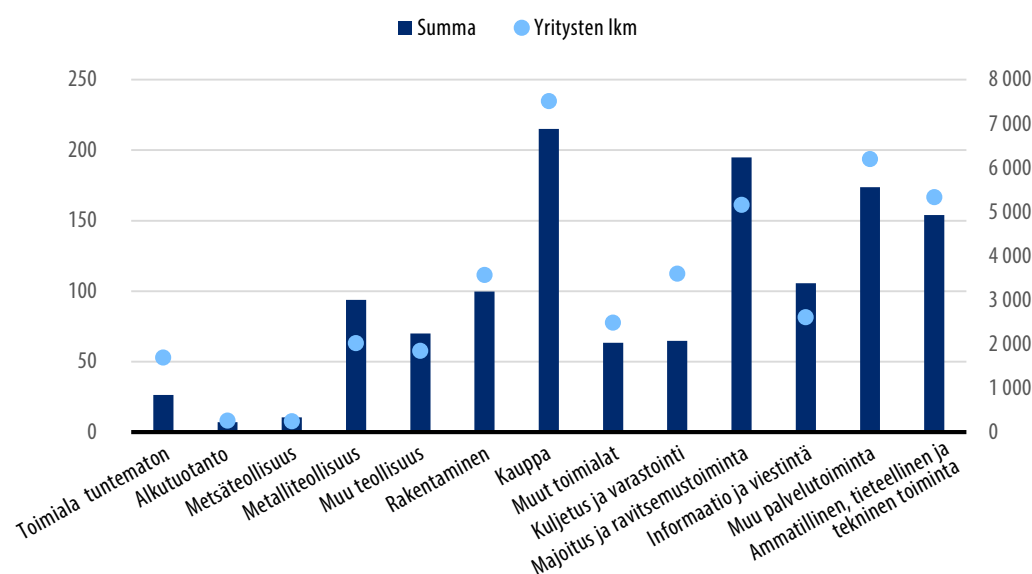
Tässä raportissa on käytössä kolme eri tapaa tilastoida yritysten korona-avustuksia vuodelta 2020 johtuen eri aineistolähteistä, ja lukijan on hyvä pitää tämä mielessä. Tilastokeskuksen tiedot perustuvat maksettuihin tukitietoihin vuonna 2020 rajattujen koronatukien osalta. Taustaraportiksi tilattu Aalto-yliopiston tutkimus puolestaan tarkastelee rajattua koronatukien joukkoa myönnettyjen euromäärien perusteella, samoin kuin tämän luvun liitteenä oleva tukitaulukko (Liite 2). Liitteenä oleva tukitaulukko tarkastelee kuitenkin koronatukia kaikista laajimmin ja sen tarkoitus on antaa tietoa kaikista koronayritystuiksi luokiteltavista tuki-instrumenteista. Koronatukiin oli yhteensä osoitettu eri muotoista rahoitusta noin 10 miljardia euroa, josta avustusmuotoisia tukia oli 3 miljardia euroa.

Taulukko 3.3. Tilastokeskuksen, Aalto-yliopiston raportin ja työ- ja elinkeinoministeriön yritystukitilastointi korona-avustuksista.

	Avustusten euromäärä (mrd. €)	Tilastointi	Tukijoukko
Tilastokeskus	1,28	Maksettu 31.12.2020 mennessä	Business Finlandin avustukset (korona), ELY-keskusten avustukset (Korona), ravintolatuet ja kustannustuki. Lisäksi tilastossa on tietoa lainamuotoisista koronatuista (Business Finlandin laina ja Finnveran lainat ja takaukset).
Aalto-yliopiston tutkimus	1,57	Myönnetty 31.12.2020 mennessä	Business Finlandin avustukset (korona), ELY-keskusten avustukset (korona), ravintolatuet ja kustannustuki.
Työ- ja elinkeinoministeriö	Myönnetty 1,94 & budjetoitu määräraha/ myöntövaltuus 3,0.	Myönnetty (ja alkuperäinen määräraha/ myöntövaltuus) 31.12.2020 mennessä	Kaikki koronatuot ja tukimuodot, ks. Liite 2.

Tässä osiossa katsotaan tarkemmin ELY-keskusten, Business Finlandin koronahäiriöavustusten, kustannustuen ja ravintola-alan tuen euromääräistä jakautumista alueittain, toimialoittain ja yrityskoon mukaan hyödyntämällä *Tilastokeskuksen aineistoa maksetuista koronatuista*. Kuviosta 3.5 nähdään maksetut korona-avustukset ja tukea saaneiden yritysten määrä toimialoittain vuonna 2020. Yhteensä korona-avustuksia maksettiin 1,28 miljardia euroa. Eniten korona-avustuksia sai kaupan ala sekä euroissa (215 milj. €) että yritysten lukumäärässä mitattuna (7512 yritystä). Majoitus- ja ravitsemustoiminta sai 195 miljoonaa euroa avustuksia, mikä toiseksi eniten toimialoista. Yhteensä 45 142 yritystä sai jotakin tarkastelun kohteena olevista korona-avustuksista, joten karkeasti arvioiden yli 15 prosenttia suomalaisista yrityksistä sai tässä tarkastelussa mukana olevan koronapandemiaan liittyvän avustuksen. Lukumääräisesti eniten maksettiin ELY-keskuksen myöntämiä korona-avustuksia (20 737 yritykselle) ja seuraavaksi eniten Business Finlandin korona-avustuksia (18 255 yritykselle).

Kuvio 3.5. Kaikkien korona-avustuksien jakautuminen ja tukea saaneiden yritysten lukumäärä toimialoittain vuonna 2020.



3.4.1 Yritysten kustannustuki

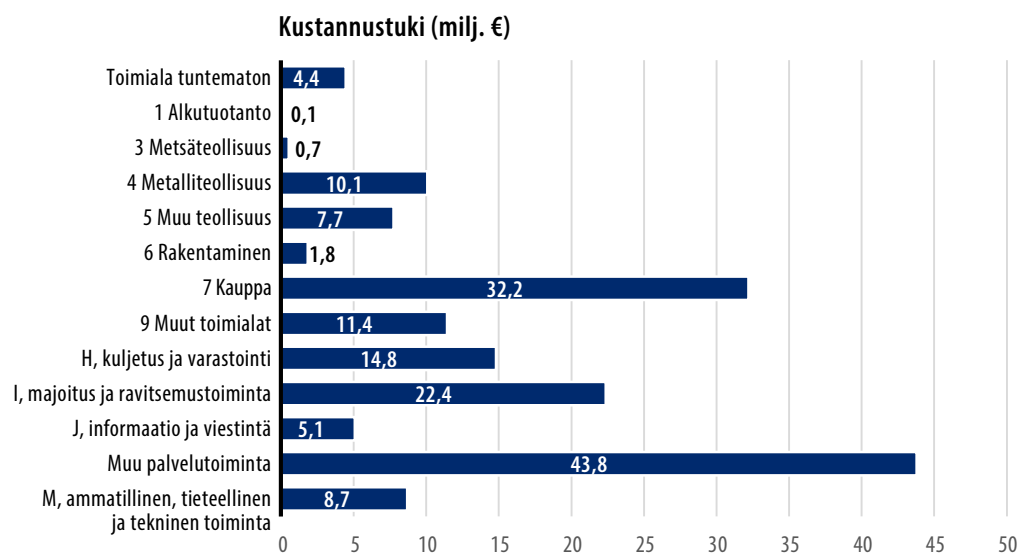
Kustannustuen ensimmäinen hakukierros oli 7.7.–31.8.2020 ja tuki oli haettavissa Valtiokonttorista. Kustannustukea maksettiin ensimmäisellä hakukierroksella yhteensä 124 miljoonaa euroa. Tukea hakeneita yrityksiä oli 12 852 kappaletta, josta 3498 sai hyväksytyn päätöksen eli 27 prosenttia hakeneista yrityksistä sai tukea. Valtiokonttorin mukaan suurin syy hylkäyksille oli se, että maksettava tukisumma jäi alle 2000 euron tuensaannin alarajan. Syynä on myös se, että toimiala ei ole kuulunut tuen piiriin ja osa yrityksistä on saanut

muuta tukea, joka vähennetään kustannustuesta. Tukea haettiin lisäksi sellaisiin kuluihin, jotka eivät ole tuella korvattavia. Kustannustuki on luonteeltaan takautuva, eli sitä maksetaan jo syntyneistä kustannuksista.

Toisella hakukierroksella kustannustukea maksettiin yhteensä 156 miljoonaa euroa. Hakeneita yrityksiä oli 18261 kappaletta. Päätöksen saaneita yrityksiä oli 16822 kappaletta 2.3.2021, josta 63 prosenttia oli saanut hylätyn päätöksen. Tuen haku oli auki 21.12.2020–26.2.2021. Kolmatta kustannustuen kierrosta suunnitellaan kolmannen koronatartunta-aallon ja rajoitustoimien käyttöönoton takia keväälle 2021.

Toimialoittain tarkasteltuna kaupan alalle suuntautui 32,2 miljoonaa euroa ja majoitus- ja ravitsemustoimintaan 22,4 miljoonaa euroa kustannustukea vuonna 2020. Teollisuuden saama kustannustuki oli 18,5 miljoonaa euroa. Kustannustukea suuntautui eniten muuhun palvelutoimintaan (43,8 milj. €) vuonna 2020. (Kuvio 3.6.)

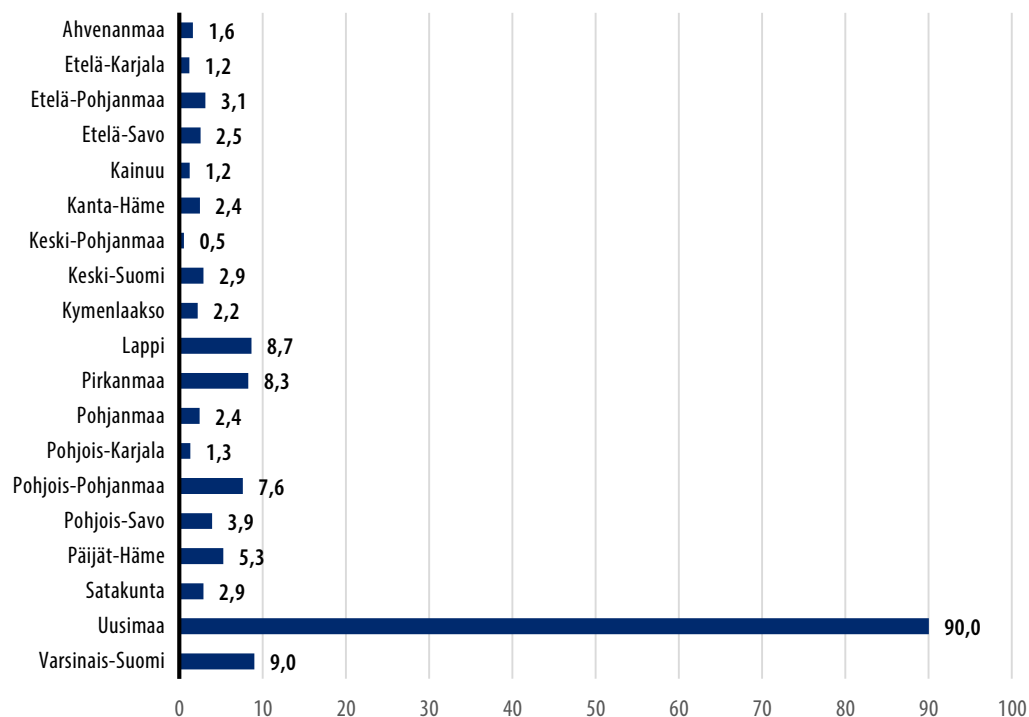
Kuvio 3.6. Kustannustuki toimialoittain vuonna 2020 (milj. €).



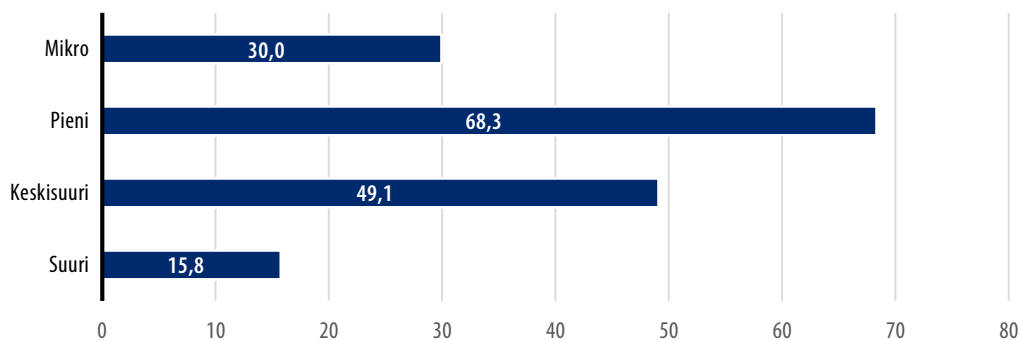
Maakunnittain tarkasteluna Uusimaa sai selvästi eniten eli 90 miljoonaa euroa kustannustukea. Muiden maakuntien saama kustannustuki on huomattavasti pienempi, eikä maakuntien välillä ole huomattavan suuria eroja. (Kuvio 3.7.)

Yrityskoon mukaan tarkasteltuna eniten kustannustukea saivat pienet yritykset (68,3 milj. €). Toiseksi eniten kustannustukea sai keskisuuret yritykset (49,1 milj. €). Suuret yritykset saivat kustannustukea vähiten. (Kuvio 3.8.)

Kuvio 3.7. Kustannustuki maakunnittain vuonna 2020 (milj. €).



Kuvio 3.8. Kustannustuki yrityskoon mukaan vuonna 2020 (milj. €). Määritelmät: Mikroyritys alle 5 työntekijää, pienyritys 5–49 työntekijää, keski-suuri yritys 50–249 työntekijää ja suuryritys vähintään 250 työntekijää.



Suomen kustannustuki

Kustannustuen ensimmäisen hakukierroksen (7.7.–31.8.2020) tarkemmat ehdot olivat seuraavat:

- yrityksen tukikauden liikevaihdon lasku vertailukauden liikevaihtoon verrattuna vähintään 30% (verrataan keskimääräistä kuukausikohtaista liikevaihtoa).
- yrityksen tukikelpoisuutta tarkasteltaessa otettiin lisäksi huomioon yritysten liikevaihdon kehitys yrityksen päätoimialalla. Mikäli yritysten huhtikuun 2020 liikevaihdon lasku toimialalla oli vähintään 10 % keskimääräiseen kuukausikohtaiseen liikevaihtoon vertailukaudella, tällaisella toimialalla yritys voi saada kustannustukea ilman erityisperusteluja. Muilla toimialoilla yrityksen tuli osoittaa erityisen painavat syyt liikevaihdon laskulle koronapandemian vuoksi.
- liikevaihdon vertailukausi 1.3.–30.6.2019.
- yrityksen liikevaihto vertailukaudella vähintään 20 000 euroa.
- tukikausi 1.4.–31.5.2020.
- tuki ei saanut ylittää keskimääräistä kk-liikevaihtoa vertailujaksolla.
- pienin maksettava tuki 2000 euroa ja suurin 500 000 euroa.
- tuen määrä = (liikevaihdon lasku% - 30%) * (kiinteät kustannukset + palkat tukikaudelta)
- tuesta vähennettiin muut koronatuet sekä yrityksen saamat Covid-19 –pandemiaan liittyvät vakuutuskorvaukset: ravintola-alan tuki ja kuntien myöntämä yksinyrittäjien koronatuki vähennettiin täysimääräisesti, ja Business Finlandin ja ELY-keskusten yrityksille myöntämistä kehittämistuista otettiin huomioon 70 prosenttia.

Kustannustuen toinen hakukierros avattiin 21.12.2020 ja haku oli auki 26.2.2021 saakka. Kustannustukeen tehtiin toisella hakukierroksella seuraavat muutokset:

- liikevaihdon vertailukausi 1.6.–31.10.2019 (1.5.2019 jälkeen perustetuille yrityksille 1.1.–28.2.2020).
- tukikausi oli viisi kuukautta, 1.6.–31.10.2020.
- liikevaihtoraja (20 000 euroa/4kk) poistettiin.
- hyväksyttäviin kustannuksiin laajennusta kustannustuki I nähden, kohdentaminen joustamattomiin liiketoiminnan kuluihin.
- hyväksyttävät kulut saivat olla kuukausitasolla enintään yrityksen vertailukauden keskimääräisen liikevaihdon suuruiset.

Mukaillen, lähde: Valtiokonttori 2021.

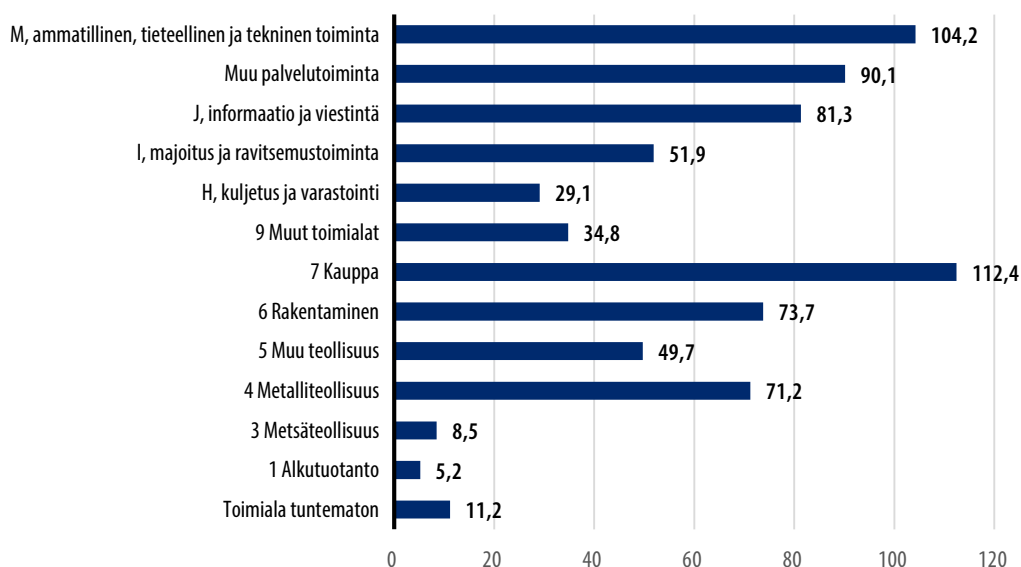
3.4.2 Business Finlandin koronahäiriötuet

Yritykset pystyivät hakemaan Business Finlandilta esiselvityusrahoitusta liiketoiminnan häiriötilanteisiin (max. 10 000 €) uusien liiketoimintojen, korvaavien alihankintaketjujen yms. selvittämiseen ja suunnittelemiseen tai kehittämisrahoitusta liiketoiminnan häiriötilanteisiin (max. 100 000 €) kehittämistoimenpiteiden toteuttamiseen. Business Finlandin avustukset oli tarkoitettu 6–250 henkilöä työllistäville yrityksille sekä midcap-yrityksille. Yrityksillä piti olla edellytykset kannattavaan liiketoimintaan ennen koronan aiheuttamaa erikoistilannetta saadakseen tukea. Avustuksen saaminen edellytti, että yrityksellä oli de minimis –kumulaatiossaan tilaa. De minimis –tuen enimmäismäärä on 200 000 euroa kulu- van ja kahden edellisen verovuoden aikana.

Business Finlandin koronahäiriöavustuksia (esiselvitys- ja kehittämisrahoitus) myönnettiin yhteensä avustuksina 994 miljoonaa euroa. Vuoden 2020 loppuun mennessä Business Finlandin koronahäiriöavustuksia oli maksettu 724 miljoonaa euroa. Hakemuksista 68 prosenttia sai hyväksytyn päätöksen.

Business Finlandin korona-avustuksia sai eniten kaupan ala (112 milj. €) ja toiseksi eniten ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta (104,2 milj. €). Toimialoista alkutuotanto ja metsäteollisuus sai selvästi vähiten tukea. (Kuvio 3.9.)

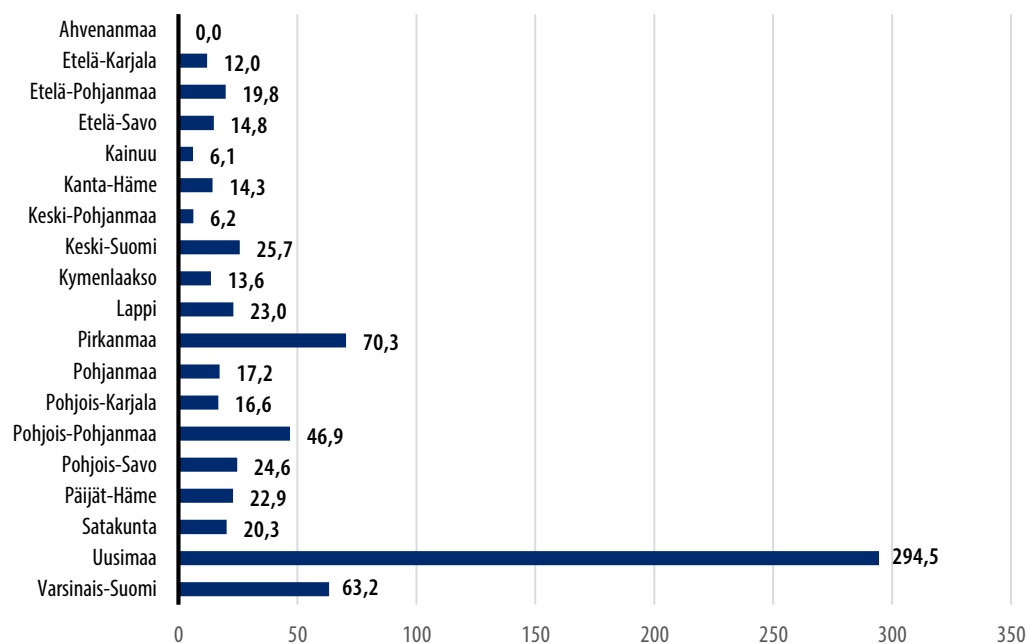
Kuvio 3.9. Business Finlandin korona-avustukset toimialoittain vuonna 2020 (milj. €).



Maakunnittaisessa tarkastelussa uusmaalaiset yritykset saivat lähes 300 miljoonaa euroa Business Finlandin korona-avustuksia. Seuraavaksi eniten sai Pirkanmaa (70,3 milj. €) ja

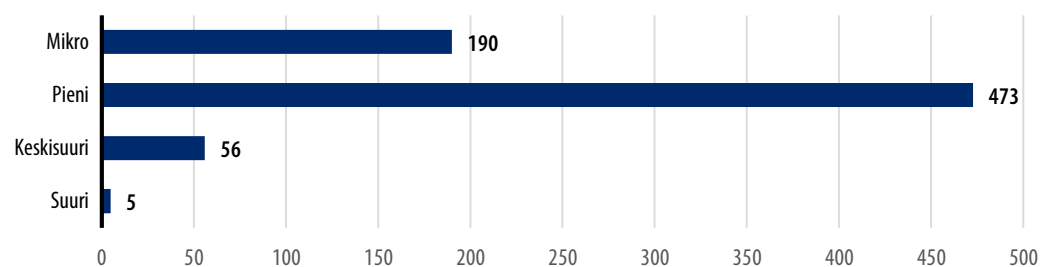
Varsinais-Suomi (63,2 milj. €). Kainuussa ja Keski-Pohjanmaalla toimivat yritykset saivat vähiten Business Finlandin avustuksia. (Kuvio 3.10.)

Kuvio 3.10. Business Finlandin korona-avustukset maakunnittain vuonna 2020 (milj. €).



Business Finlandin korona-avustukset painottuivat pienille yrityksille, sillä niiden osuus tukieuroista oli 473 miljoonaa euroa. Mikroyrityksille maksettiin 190 miljoonaa euroa ja keskisuurille yrityksille 56 miljoonaa euroa Business Finlandin korona-avustuksia. (Kuvio 3.11.)

Kuvio 3.11. Business Finlandin korona-avustukset yrityskoon mukaan vuonna 2020 (milj. €). Määritelmät: Mikroyritys alle 5 työntekijää, pienyritys 5–49 työntekijää, keskisuuri yritys 50–249 työntekijää ja suuryritys vähintään 250 työntekijää.



Esiselvitysrahoitus liiketoiminnan häiriötilanteisiin: Avustuksen suuruus oli 80 % projektin hyväksytyistä kokonaiskustannuksista ja ennakkoa voitiin maksaa 70 % myönnettävän avustuksen määrästä ja 30 % rahoituksesta maksetaan loppuraportin hyväksymisen jälkeen. Business Finlandin rahoituksen suuruus oli enintään 10 000 € (hankkeen kokonaisbudjetti tällöin 12 500 euroa). Tällä rahoituksella yritys voi selvittää ja suunnitella itselleen uusia liiketoimintoja, korvaavia alihankintaketjuja ja tuotannon organisoimista koronan aiheuttamassa häiriötilanteessa ja sen jälkeen. Projektin suositeltu kesto oli 4 kuukautta.

Kehittämisrahoitus liiketoiminnan häiriötilanteisiin: Avustuksen määrä oli 80 % projektin hyväksytyistä kokonaiskustannuksista ja ennakkoa voitiin maksaa 70 % avustuksen määrästä. Business Finlandin rahoituksen suuruus oli enintään 100 000 € (hankkeen kokonaisbudjetti tällöin 125 000 euroa). Tällä rahoituksella yritys voi toteuttaa niitä kehittämistoimenpiteitä, joita se oli tunnistanut esiselvityksessä tai muuten omana toimintanaan ja jotka parantavat yrityksen mahdollisuuksia koronan aiheuttamassa häiriötilanteessa ja sen jälkeen. Toimenpiteiden tavoitteena oli tuottaa yritykselle uusia ratkaisuja tuotteisiin tai tuotantoon liittyen. Projektin suositeltu kesto oli vuosi.

Rahoitusta piti käyttää kehittämiseen:

- Uudet tuotteet ja palvelut
- Uudet kumppanuus- ja alihankintamallit
- Tuotantoketjujen häiriöiden korjaaminen
- Verkkokaupan ja digitaalisen liiketoimintamallin suunnittelu ja kehittäminen
- Markkinointisuunnitelman tekeminen
- Mikä tahansa muu yritykselle uusi toimenpide, jonka yritys kokee tarpeelliseksi tässä tilanteessa

Hyväksyttäviä kustannuksia olivat rahapalkat, henkilöstösivukustannukset, ostettavat palvelut ja muut kustannukset (muuta kustannuksia hyväksyttiin 20 % palkkakulujen ja ostopalvelujen yhteenlasketusta summasta).

Mukaillen, lähde: Business Finland 2021b.

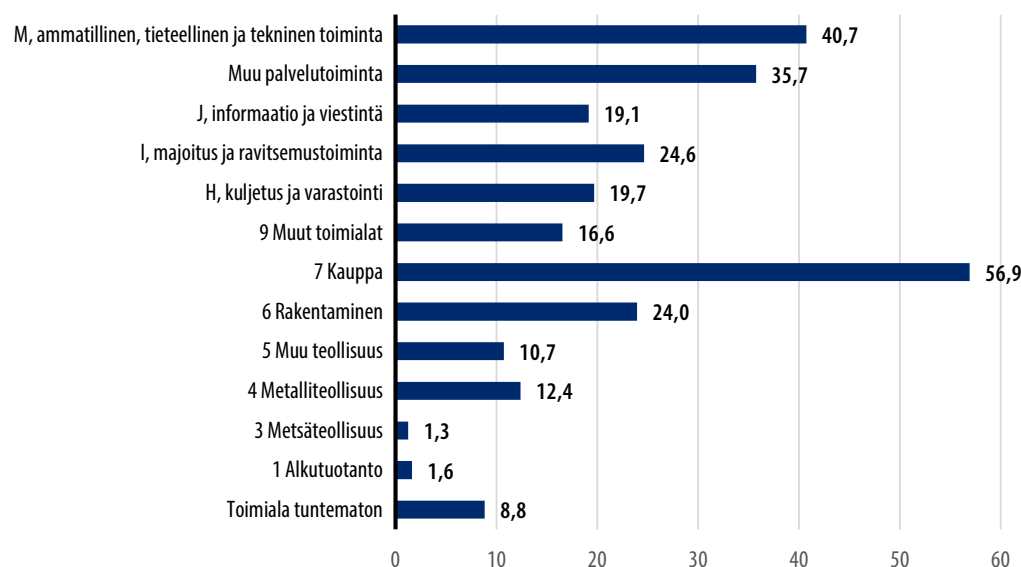
3.4.3 ELY-keskusten rahoitus yrityksille koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa

ELY-keskusten koronatuki oli tarkoitettu pienemmille yrityksille (max. 5 työntekijää) kuin Business Finlandin koronatuot. Tukea voitiin myöntää tilanneanalyysin tekemiseen (max. 10 000e) ja/tai kehittämistoimenpiteisiin (100 000 €). Avustukset oli tarkoitettu lähes kaikkien toimialojen (pl. maa-, metsä- ja kalatalous) yrityksille, joiden liiketoiminta on kärsinyt koronaviruksen aiheuttamasta markkina- ja tuotantohäiriöstä. Yksinyrittäjät eivät kuuluneet tuen piiriin. ELY-keskusten korona-avustuksia myönnettiin 335 miljoonaa euroa. Myönnettävä avustus ei pääsääntöisesti voinut olla enempää kuin 30 prosenttia yrityksen liiketoiminnan volyyminä.

ELY-keskusten koronarahoitus ei varsinaisesti ollut uusi avustus vaan siihen sovellettiin yrityksen kehittämisavustusta koskevaa lakia. Asetuksen muutoksella on säädetty korkeammasta tukitasosta ja ennakon osuudesta. Lisäksi sovellettiin osin tilapäisiä valtiontukiohjelmiä. Avustuksen saaminen edellytti, että yrityksellä oli de minimis –kumulaatiossaan tilaa. De minimis –tuen enimmäismäärä on 200 000 euroa kuluva ja kahden edellisen verovuoden aikana.

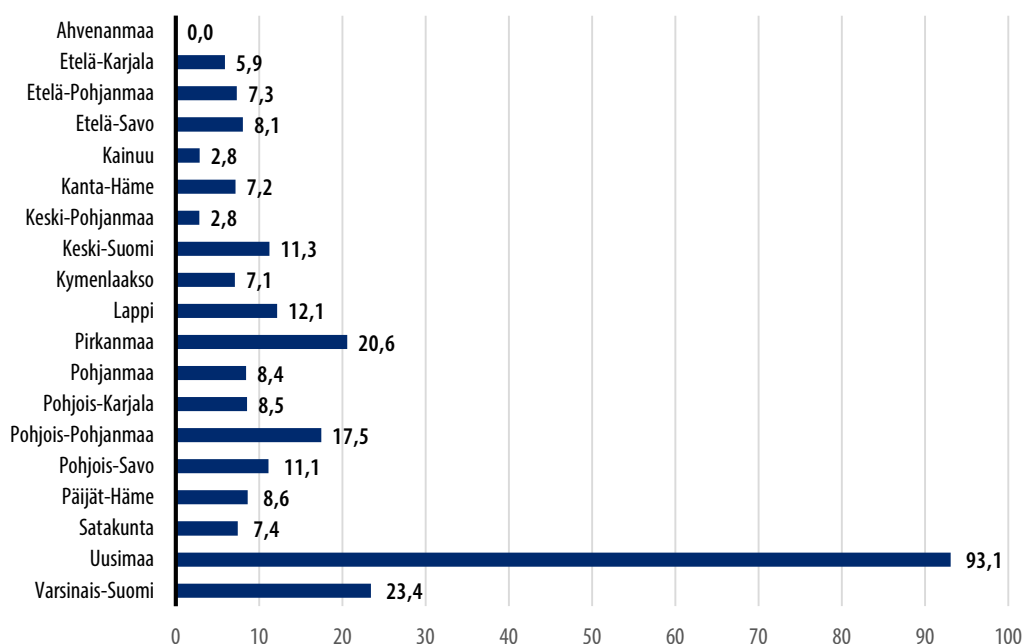
Toimialoista kaupan ala sekä ammatillinen, tieteellinen tekninen toiminta saivat Business Finlandin korona-avustusten tapaan eniten ELY-keskusten korona-avustuksia. Vähiten tukea toimialoista sai alkutuotanto ja metsäteollisuus. Yhteensä ELY-keskusten korona-avustuksia maksettiin yrityksille 272,3 miljoonaa euroa vuonna 2020. (Kuvio 3.12.)

Kuvio 3.12. ELY-keskusten korona-avustukset toimialoittain vuonna 2020 (milj. €).



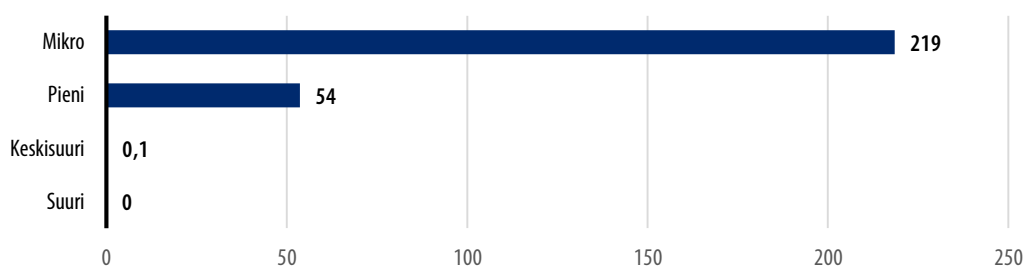
Business Finlandin korona-avustusten ja kustannustuen tapaan uusmaalaiset yritykset saivat eniten ELY-keskusten korona-avustuksia, yhteensä 93 miljoonaa euroa. Varsinais-suomalaiset ja pirkanmaalaiset yritykset saivat kumpikin hieman yli 20 miljoonaa euroa ELY-keskusten korona-avustuksia. Vähiten kyseisiä avustuksia sai Kainuu ja Keski-Pohjanmaa. (Kuvio 3.13.)

Kuvio 3.13. ELY-keskusten korona-avustukset maakunnittain vuonna 2020 (milj. €).



Luonnollisesti yrityskokoon perustuvassa tarkastelussa suurin osa pienyritysten korona-avustuksista on maksettu mikroyrityksille (219 milj. €), sillä ELY-keskusten korona-avustukset olivat tarkoitettu maksimissaan 5 hengen yrityksille. (Kuvio 3.14.)

Kuvio 3.14. ELY-keskusten korona-avustukset yrityskoon mukaan vuonna 2020 (milj. €). Määritelmät: Mikroyritys alle 5 työntekijää, pienyritys 5–49 työntekijää, keski-suuri yritys 50–249 työntekijää ja suuryritys vähintään 250 työntekijää.



ELY-keskusten tilanneanalyysin ja kehittämistoimenpiteen tuki

AVUSTUS TILANNEANALYY SIN TEKEMISEEN:

Tilanneanalyysiaavustuksella yritys voi selvittää ja suunnitella yrityksen toimintaa, uusia liiketoimintoja, tuotannon ja palvelujen organisoimista koronan aiheuttamassa markkina- ja tuotantohäiriötilanteessa ja sen jälkeen.

Avustuksen määrä tilanneanalyysin tekemiseen:

- avustuksen määrä voi olla enintään 80 % avustuksen perusteena olevista laskennallisista kustannuksista;
- avustuksen määrä voi kuitenkin olla enintään 10 000 euroa;
- avustuksesta voidaan maksaa ennakkona enintään 70 %.
- 30 % rahoituksesta maksetaan loppuraportin hyväksymisen jälkeen.

Avustuksen piiriin hyväksyttäviä kustannuksia olivat:

- Yrityksessä työskentelevien henkilöiden laskennalliset palkkakustannukset
 - Palkkakustannusten osalta käytettiin vakioitua laskennallista 2 000 euron palkan määrää/yrityksessä työskentelevä henkilö, riippumatta henkilölle tosiasiallisesti maksetusta palkasta.
 - Avustuksen perusteena olevien henkilöiden määrää laskettaessa yhdeksi henkilöksi laskettiin henkilö, joka työskentelee yrityksessä keskimäärin vähintään 30 tuntia/viikko. Henkilöiden määrää laskettaessa voitiin ottaa huomioon useamman hankkeeseen osallistuvan henkilön yhteenlasketut työajat siten, että vaadittu keskimääräinen vähimmäistyöaika (30 tuntia/viikko) muodostuu esim. kahden eri henkilön yhteenlasketusta työpanoksesta.
- välilliset kustannukset (mm. työnantajamaksut), joiden määrä on enintään 50 % laskennallisista palkkamenoista.

AVUSTUS KEHITTÄMISTOIMENPITEISIIN:

Avustusta voitiin myöntää laajempiin kehittämistoimenpiteisiin, jotka parantavat yrityksen mahdollisuuksia koronaviruksen aiheuttamassa markkina- ja tuotantohäiriötilanteessa ja sen jälkeen.

Toimenpiteet voivat liittyä esimerkiksi:

- liiketoiminnan uudelleensuuntaamiseen,
- alihankintaverkoston kehittämiseen,
- tuotannon uudelleenlaiseen organisointiin,
- tuotteiden ja palvelujen kehittämiseen sekä
- osaamisen vahvistamiseen.

Avustuksen määrä kehittämistoimenpiteiden tekemiseen:

- avustuksen määrä voi olla enintään 80 % avustuksen perusteena olevista hyväksyttävistä kustannuksista;
- avustuksen määrä voi olla enintään 100 000 euroa, suhteutettuna kuitenkin yrityksen toiminnan laajuuteen;
- avustuksesta voitiin maksaa enakkona enintään 70 %.
- 30 % rahoituksesta maksetaan loppuraportin hyväksymisen jälkeen.

Hyväksyttäviä kustannuksia olivat:

- yrityksen henkilöstön hankkeeseen kohdistuvat tosiasialliset palkat ml. yrittäjien tosiasialliset palkat;
- ulkopuolisten palvelujen ja asiantuntijoiden käytöstä aiheutuvat kustannukset, mukaan lukien henkilöstön koulutus. Ulkopuolisia asiantuntijakustannuksia voitiin hankkeessa hyväksyä enintään 60 000 euroa;
- tuotteiden kehittämiseen liittyvät raaka-aineet ja puolivalmisteet prototyypin valmistuksessa;
- palkkojen perusteella laskettavat välilliset kustannukset (mm. työnantajamaksut) 50 %;
- avustuksen piiriin ei voitu hyväksyä investointikustannuksia kuten esim. koneiden ja laitteiden ostamista, rakennuksia, patentteja ja lisenssejä.

Mukaillen, lähde: Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus 2021.

3.4.4 Tuet ravintola-alan yrityksille

Ravitsemisliikkeiden tuki oli toimiala- ja sektorikohtaisista tuista suurin osittain siksi, että niiden taloudellista toimintaa oli rajoitettu lainsäädännöllä. Ravitsemisliikkeiden tuki koostui kahdesta toisiaan täydentävästä osasta: uudelleentyöllistämisen tuki ja hyvitys toiminnan rajoittamisesta.

Uudelleen työllistämisen tuki oli suuruudeltaan 1000 euroa työntekijää kohden, mutta enintään 800 000 euroa, jos yritys maksoi rajoitusten päättymisen jälkeen työntekijälle kolmen kuukauden (1.6.–31.8.2020) ajalta palkkaa yhteensä 2500 euroa. Tukea myönnettiin enimmillään siitä kokoaikaisia työntekijöitä vastaavasta määrästä, jotka työskentelivät yrityksessä ennen kriisin alkua. Yrityksen saamat mahdolliset muut tuet saattoivat vaikuttaa lopulliseen ravintolatuen määrään.

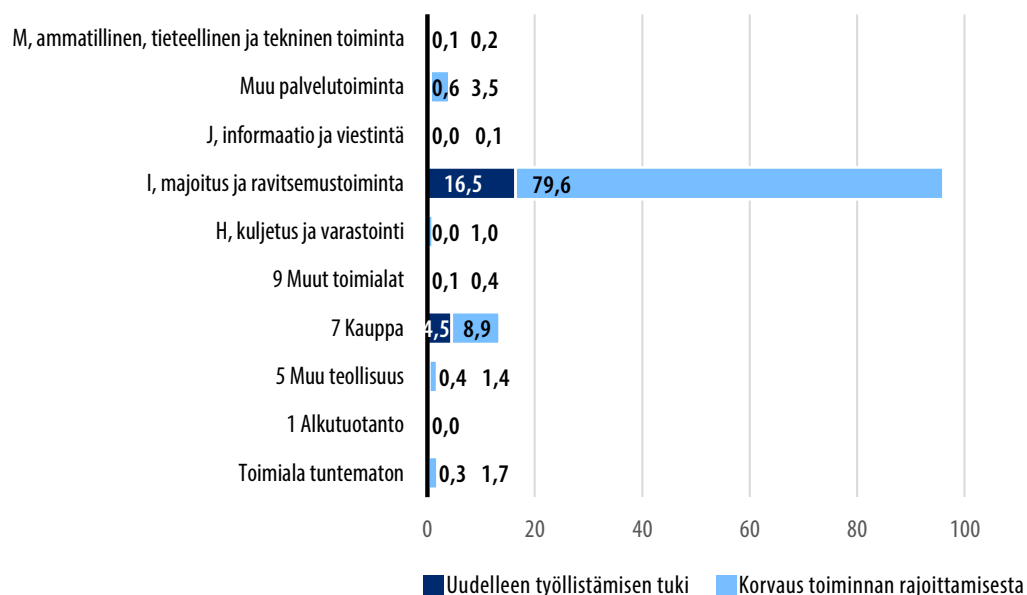
Toiminnan rajoittamisen hyvitys –tuella hyvitetiin kohtuullisesti rajoituslain vaikutuksia ravitsemisyrittäjien mahdollisuuksiin hoitaa joustamattomia juoksevia kustannuksia. Hyvityksen määrään vaikutti se, kuinka paljon yrityksen myynti oli huhtikuussa laskenut verrattuna tammi-helmikuun keskimääräiseen myyntiin. Hyvityksen määrä määräytyi yrityksen myynnin muutoksesta yksittäisenä kuukautena ja vain muutoksen mukainen osuus joustamattomista juoksevista kustannuksista hyvitetiin. Hyvitystä maksettiin kiinnipitokaudelta eli 58 päivältä. Hyvitys oli enintään 15 prosenttia myynnin laskusta ja enimmillään 500 000 euroa. Yrityksille, joilla tammi-helmikuun keskimyynti oli yli miljoona euroa, hyvityksen määrä oli miljoonan ylittävältä osalta 5 prosenttia. Hyvitystä sai, jos rajoitusveloitteen 4.4.–31.5.2020 aikainen keskimyynti oli ollut pienempi kuin tarkastelujaksolla. Hyvitys suoritettiin yrityksille pääosin ilman hakemusta joukkomaksatuksena Verohallinnolta saatavien yrityskohtaisten arvonnäkökohtien perusteella.

Luonnollisesti pääosan ravintolatuista sai majoitus- ja ravitsemustoiminta. Intuition vastaisesti KEHA-keskuksen tukea ravitsemisyrittäjille on saanut myös ”erikoisten” toimialojen, kuten teollisuuden yritykset. Tämä johtuu siitä, että toimiala luokitellaan pääasiallisen toiminnan mukaisesti. Näin ollen yritys, jolla on myös esim. oma työpaikkaruokalaketju, voi saada ravitsemusyrittäjille tarkoitettua tukea. Yhteensä uudelleen työllistämistukea maksettiin 22,4 miljoonaa euroa ja toiminnan rajoittamiskorvausta maksettiin 97 miljoonaa euroa eli yhteensä ravintolatukia maksettiin 119,4 miljoonaa euroa vuonna 2020. (Kuvio 3.15.)

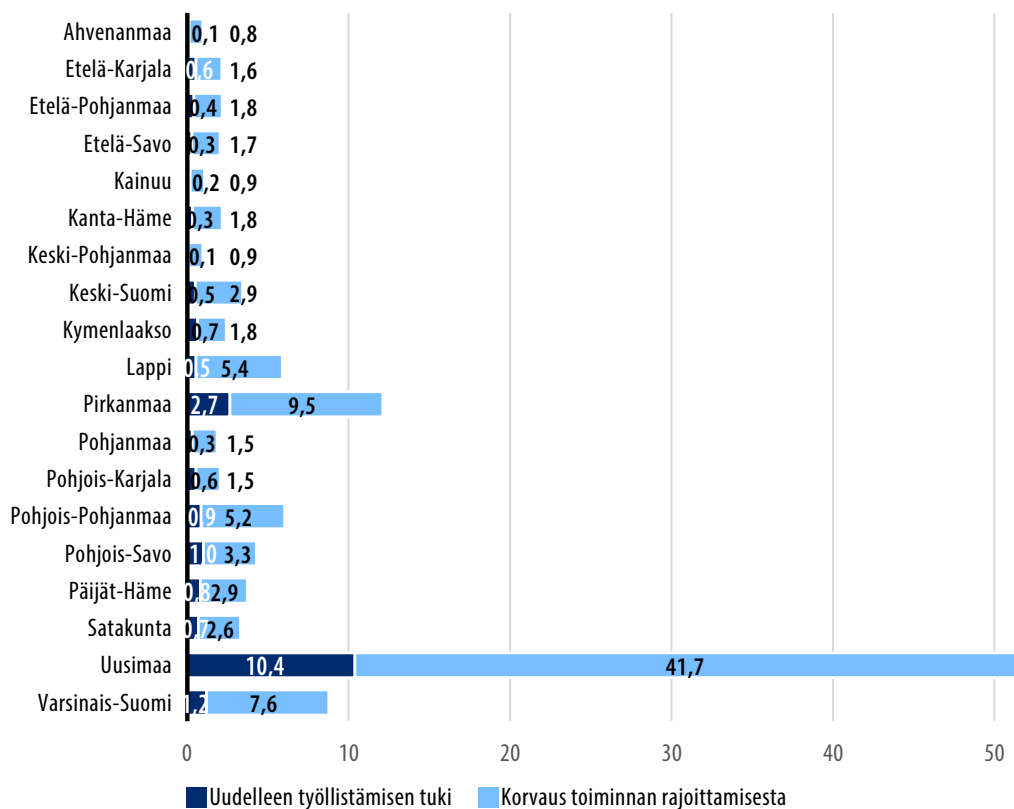
Kuviossa on mukana ne toimialat, jotka ovat saaneet jompaakumpaa ravintola-alan koronatueta.

Maakuntakohtainen ravintolatukien tarkastelu on linjassa aikaisempien korona-avustusten kanssa eli uusmaalaisille yrityksille on maksettu eniten tukea, 52 miljoonaa euroa. Myös Pirkanmaa ja Varsinais-Suomi on saanut tukea selvästi enemmän kuin muut maakunnat. Vähiten ravintola-alan tukia on saanut Kainuu ja Keski-Pohjanmaa. (Kuvio 3.16.)

Kuvio 3.15. Ravintolatuet toimialoittain vuonna 2020 (milj. €).

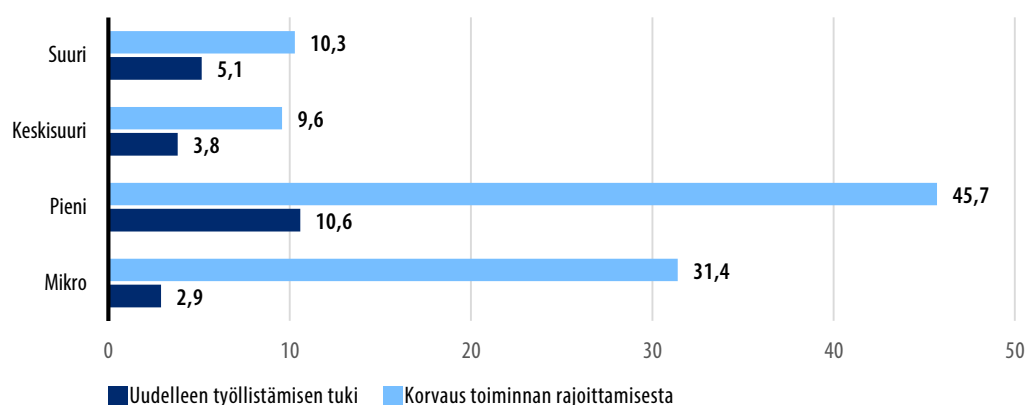


Kuvio 3.16. Ravintolatuet maakunnittain vuonna 2020 (milj. €).



Ravintolatuista eniten uudelleen työllistämisen ja toiminnan rajoittamisen korvausta on maksettu pienille yrityksille. Uudelleen työllistämisen tukea on maksettu toiseksi eniten suurille yrityksille ja vähiten mikroyrityksille. Korvausta toiminnan rajoittamisesta on maksettu toiseksi eniten suuryrityksille ja vähiten keskisuurille yrityksille. (Kuvio 3.17.)

Kuvio 3.17. Ravintolatuot yrityskoon mukaan vuonna 2020 (milj. €). Määritelmät: Mikroyritys alle 5 työntekijää, pienyritys 5–49 työntekijää, keskisuuri yritys 50–249 työntekijää ja suuryritys vähintään 250 työntekijää.



3.4.5 Finnveran lainat ja takaukset sekä Business Finlandin tilapäinen tki-laina häiriötilanteessa

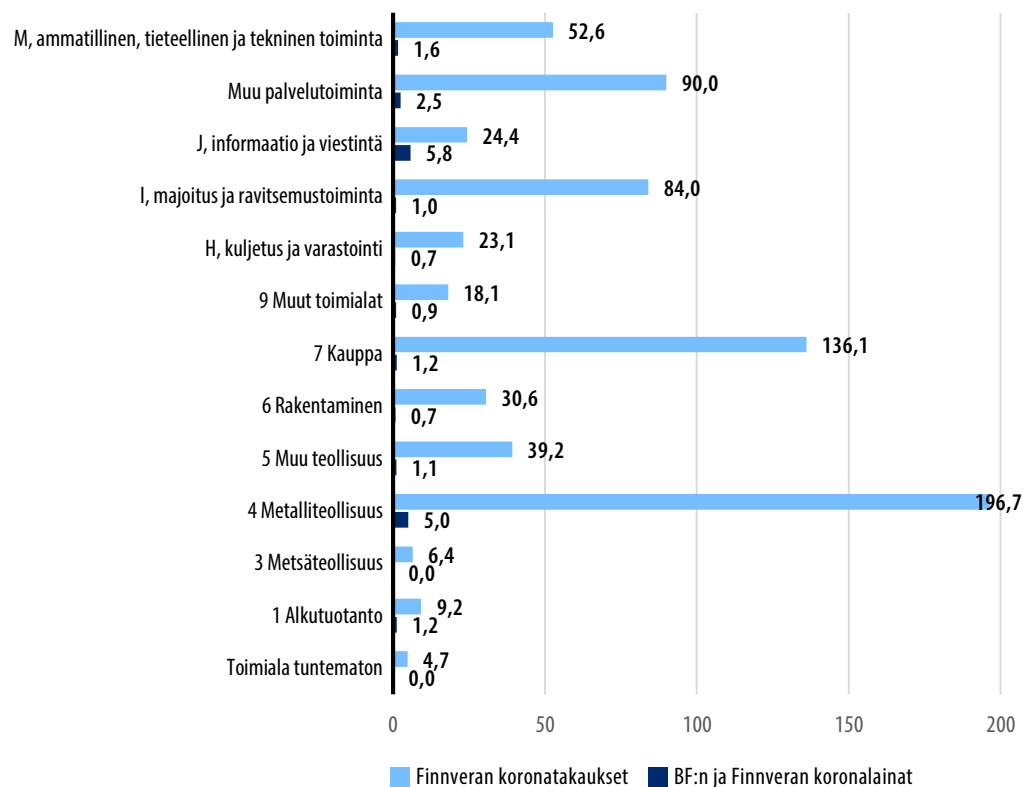
Finnvera turvaa koronavirusepidemian aiheuttamassa kriisitilanteessa yrityksille takauksia ja lainoja sekä käyttöpääomaan että investointeihin (Finnvera 2021a). Finnveran kotimaan laina- ja takausvaltuutta nostettiin 4,2 miljardista 12 miljardiin euroon eli noin 7,8 miljardilla eurolla. Lisäksi luotto- ja takaustappioiden korvausosuus nostettiin 50 prosentista 80 prosenttiin. Korotetusta rahoitusvaltuudesta Finnvera voi myöntää myös koronavirusepidemian aiheuttaman kriisin takia taloudellisiin vaikeuksiin joutuneille yrityksille takauksia ja lainoja sekä käyttöpääomaan että investointeihin jopa 90 prosentin takauksella. Finnveran rahoitukseen sisältyvä laskennallisen tuen ensisijainen valtiontukimuoto on de minimis –tuki, mutta EU:n komission hyväksymän taloudellisissa vaikeuksissa olevien yritysten tuki-ohjelman puitteissa myöntämä rahoitus ei ole de minimis –tukea. Finnveran myöntämästä 1608 miljoonan euron kotimaan rahoituksesta 1318 miljoonaa euroa oli takauksia, 182 miljoonaa euroa vientitakauksia ja 108 miljoonaa euroa lainoja vuonna 2020 (Finnvera 2021b).

Business Finlandin tki-lainavaltuutta nostettiin pk-yritysten kehystoiminnan turvaamiseksi koronaviruspandemian aiheuttamassa tilanteessa. Tilapäinen tutkimus-, kehitys- ja innovaatiolaina on tarkoitettu Suomessa toimiville vähintään kuusi henkilöä työllistäville

pk- ja midcap-yrityksille sekä merkittävää liiketoimintaa tekeville säätiöille ja yhdistyksille (Business Finland 2021a). Rahoitusta voivat hakea kansainvälisillä tai kotimarkkinoilla toimivat yritykset sekä säätiöt ja yhdistykset, jotka etsivät kehittämisen avulla uusia keinoja liiketoimintansa häiriötilanteen ratkaisemiseen. Rahoituksen tavoitteena on auttaa pk- ja midcap-yrityksiä ylläpitämään t&k-toimintaansa myös häiriötilanteessa ja kehittämään uusia ratkaisuja. Tavoitteena on pitää työntekijät töissä myös kriisin aikana. Tilapäistä lainarahoitusta voi hakea 14.5.2021 mennessä.

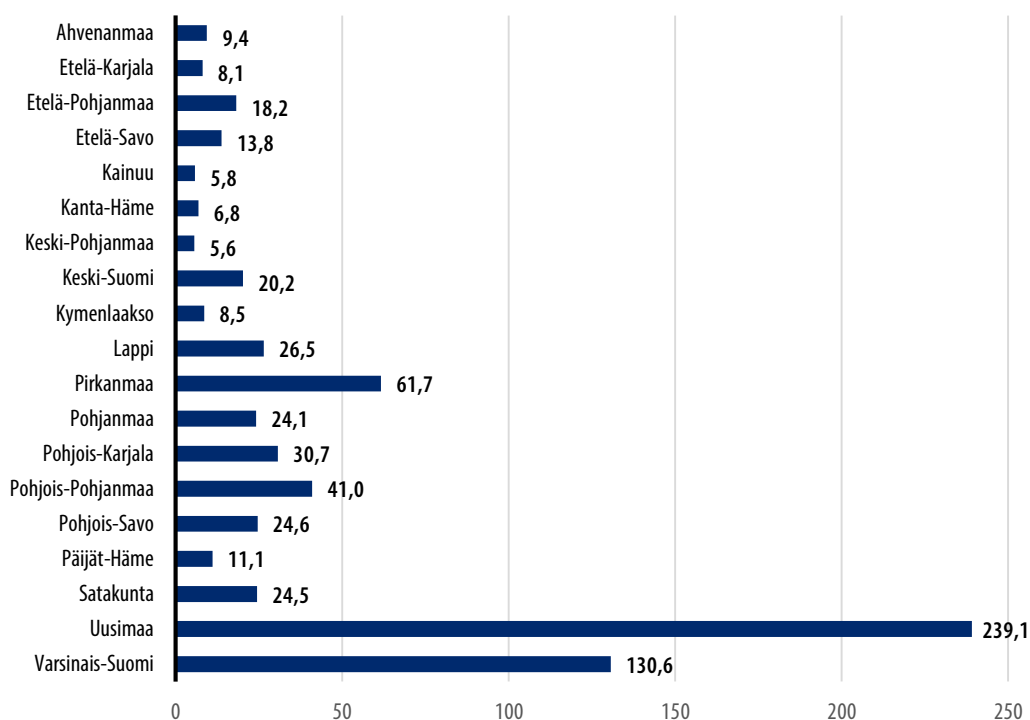
Sekä Business Finlandin että Finnveran koronalainojen käyttö koronatilanteessa näyttäisi jääneen hyvin pieneksi vuonna 2020, sillä Business Finlandin ja Finnveran lainoja myönnettiin yhteensä 22 miljoonan euron verran. Finnveran takauksia on myönnetty eniten metalliteollisuuteen (196,7 milj. €). Seuraavaksi eniten kaupan alalle (136,1 milj. €) ja muuhun palvelutoimintaan (90 milj. €). Kokonaisuudessaan takauksia myönnettiin 715 miljoonaa euroa. Takaus- ja lainamuotoisen rahoituksen suosio on jäänyt vähäiseksi suhteessa rahoitusvaltuuksiin. (Kuvio 3.18.)

Kuvio 3.18. Business Finlandin ja Finnveran koronalainat sekä Finnveran koronataukset toimialoittain vuonna 2020 (milj. €).



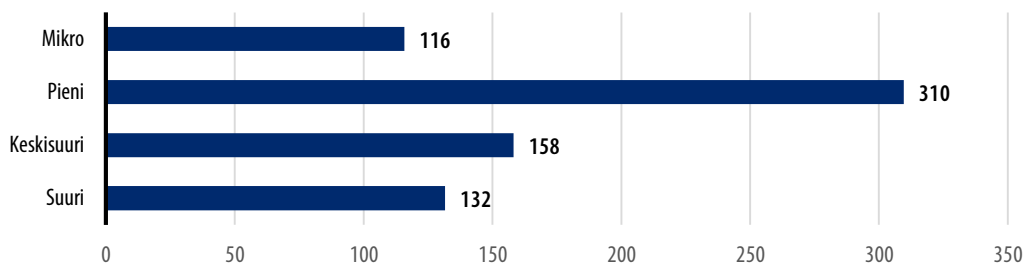
Finnveran takauksia myönnettiin eniten Uudellemaalle (239 milj. €) ja toiseksi eniten Varsinais-Suomeen (131 milj. €). Vähiten takauksia myönnettiin Keski-Pohjanmaalle ja Kainuuseen. (Kuvio 3.19.)

Kuvio 3.19. Finnveran koronatakaukset maakunnittain vuonna 2020 (milj. €).



Finnveran koronatakauksista 310 miljoonaa kohdistui pienyrityksille. Keskisuurille yrityksille myönnettiin 158 miljoonaa takauksia ja suuryrityksille vastaavasti 132 miljoonaa. Mikroyrityksille takauksia myönnettiin vähiten vuonna 2020. (Kuvio 3.20.)

Kuvio 3.20. Finnveran koronatakaukset kokoluokittain vuonna 2020 (milj. €). Määritelmät: Mikroyritys alle 5 työntekijää, pienyritys 5–49 työntekijää, keskisuuri yritys 50–249 työntekijää ja suuryritys vähintään 250 työntekijää.



3.5 Yhteenveto

Vuosi 2020 muodostui poikkeukselliseksi ajanjaksoksi yritystukien osalta, sillä ns. koronatukena maksettujen avustusten myöntövaltuudet ylittivät selvästi vakiintuneiden tukien yhteismäärän. Ne olivat liki kaksinkertaiset verrattuna talousarvion mukaisiin avustuksiin.

Yhteenveto normaaliajan yritystuista:

- Suorat yritystuet (pl. koronatuot) kasvoivat edelliseen vuoteen verrattuna 270 miljoonalla eurolla vuonna 2020. Energia- ja ilmastotuet vastasi noin kaksi kolmasosaa kasvusta ja tuet t&k-toimintaan vastasi noin kolmanneksen kasvusta.
- Kasvavia tukimuotoja olivat mm. uusiutuvan energian tuotantotuki ja energia-tuki (investointituki), päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensaatiotuki ja Business Finlandin myöntämät avustukset.
- Tutkimukseen, tuotekehitykseen ja innovaatioihin suunnatut avustukset ovat kääntyneet loivaan nousuun viime vuosina. Näiden tukien osuus suorista yritystuista (pl. maa- ja metsätalous ja koronahäiriörahoitus) kohosi edelliseen vuoteen verrattuna liki kahdella prosenttiyksiköllä 21,9 prosenttiin. Matalimmillaan osuus oli 16,4 prosenttia vuonna 2017.
- EU:n valtiontukisääntöjen mukaisista verotuista merkittävin on teollisuuden, kasvihuoneiden ja konesalien alempi sähköverokanta. Vuonna 2020 kyseisen verotuen määrä väheni edellisvuodesta ja oli noin 560 miljoonaa euroa. Laajemman valtiovarainministeriön verotukilistaukseen perustuvan tarkastelun mukaan verotukien määrä säilyi suurin piirtein ennallaan.
- Erilaisia yritystuiksi luettavia verotuki-instrumentteja on yli 60. Kerran käyttönotetuilla verotuilla on taipumus jäädä pysyviksi ja järjestelmästä on tullut vaikeasti hallittava.

Yhteenveto koronatuista:

- Tukimuodoista euromääräisesti eniten maksettiin Business Finlandin häiriötilannerahoitusta (724 milj. €). Vastaavasti ELY-keskusten häiriötilannerahoitusta maksettiin 272 miljoonaa euroa, kustannustukea 163 miljoonaa euroa ja erityistukea ravintola-alan yrityksille 119 miljoonaa euroa. Myönnettyistä tuista osa maksetaan vasta vuonna 2021.
- Eniten korona-avustuksia maksettiin kaupan alalle sekä majoitus- ja ravitsemustoiminnalle vuonna 2020.
- Maakunnittain tarkasteltuna eniten korona-avustuksia on suuntautunut isoihin maakuntiin kuten Uudellemaalle (530 milj. €), Pirkanmaalle (111 milj. €) ja Varsinais-Suomeen (104 milj. €). Vähiten avustuksia on maksettu Keski-Pohjanmaalle ja Kainuuseen, kumpaankin 11 miljoonaa euroa.

- Yrityskoon perusteella korona-avustuksia maksettiin eniten 4–59 työntekijän yrityksille eli pienille yrityksille (651 milj. €), mutta yritysten lukumäärän (30000 kpl) perusteella eniten avustuksia maksettiin mikroyrityksille eli alle 5 työntekijän yrityksille.
- Koronalainoja ja takauksia on käytetty hyvin vähän verrattuna myöntövaltuuksiin.

Vuosiraportin seuraavissa luvuissa arvioidaan koronatukien perusteita ja kohdentumista sekä myös mitoitusta kansainvälisessä vertailussa.

LÄHTEET

- Business Finland. 2021a. Tilapäinen TKI-laina häiriötilanteisiin. Saatavilla: <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/tki-laina-hairiotilanteisiin>. Viitattu 2.3.2021.
- Business Finland. 2021b. Liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteissa. Saatavilla: <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/hairiotilannerahoitus>. Viitattu 2.3.2021.
- Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus. 2021. ELY-keskusten rahoitus yrityksille koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa. Saatavilla: <https://www.ely-keskus.fi/poikkeusrahoitus>. Viitattu 2.3.2021.
- Finnvera. 2021a. Ajankohtaista yrityksille. Saatavilla: <https://www.finnvera.fi/kasvu/ajankohtaista-yrityksille> ja <https://www.finnvera.fi/kasvu/ajankohtaista-yrityksille#toc--yritys-autamme-koronan-aiheuttamassa-poikkeustilanteessa>. Viitattu 2.3.2021.
- Finnvera. 2021b. Finnveran vuosikatsaus ja yritysvastuu 2020. Saatavilla: https://www.finnvera.fi/sites/finnvera.fi/files/2021-02/Finnvera_Vuosikatsaus_ja_yritysvastuu_2020.pdf#page=27.
- HE 167/2020. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta. 2020.
- Laukkanen, M. 2020. Energian tuotantoon ja energian käyttöön liittyvät yritystuet. Yritystukien tutkimusjaoston arviointiraportin 2019 taustaraaportti.
- Laukkanen, M., Ollikka, K. & Tamminen, S. 2019. The impact of energy tax refunds on manufacturing firm performance: evidence from Finland's 2011 energy tax reform. Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2019:32.
- Rauhanen, T. 2017. Verotuet valtion politiikkavälineenä ja ohjauskeinona. VATT julkaisut 71.
- Rauhanen, T. & Kröger, O. 2010. Verotuet Suomessa 2009. Helsinki: VATT Muistiot 83.
- Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 107 artikla 1 kohta. Sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen edellytykset. EUVL C 202, 7.6.2016.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2021. Kysymyksiä ja vastauksia yksinyrittäjien tuesta koronavirustilanteessa. Saatavilla: <https://tem.fi/kysymyksia-ja-vastauksia-koronasta-ja-yksinyrittajista>. Viitattu 2.3.2021.
- Valtiokonttori. 2021. Yritysten kustannustuki. Saatavilla: <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/korvaus-ja-vahinkopalvelut/yritysten-kustannustuki/>. Viitattu 2.3.2021.
- Valtiovarainministeriö. 2020. Muistio: Energiaverotuet 12.8.2020. Saatavilla: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/04bd03cb-0c69-4747-a890-c9e0bcf06f71/537ec877-4119-4fff-9f6d-9b778a0f46f9/MUISTIO_20201013143604.PDF.

LIITTEET

Liite 1. Suorien tukien kehitys kategorioittain 2012–2020 (milj. €).

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 TP	2020 TA	EU- vastinrahoitus
T&K-TOIMINTA, KANSAINVÄLISTYMINEN JA YRITTÄJYYS										
TKI (t&k)–toiminnan tukeminen – Business Finlandin avustukset yrityksille.	242	220,5	225	182	184	173,5	198,7	225,9	252,7	ei
Lainat TKI (t&k)-toimintaan (Business Finland)	117	136,8	181	206	183	173	163	155	146,8	ei
TKI (t&k)-lainojen korkotukikomponentti	19,7	14,3	17,9	18,9	15,2	13	9,8	6,4	7,7	
TKI (t&k)-lainojen perimättä jättäminen	13,8	22,4	21,4	24	19,5	21,5	15,8	25,8	31,2	
Pääomalaianat teollisuuden uudistumiseen ja yritysveltoisten liiketoimintaekosysteemien kehittämiseen (Business Finland): valtiontuen osuus	0	-	-	-	-	-	1,2	0,8	0	ei
Kiertotalouden investointi- ja innovaatiotuki ml. IPCEI									16,5	ei
Kiertotalouden kehittämis- ja investointituki							2	2	1	
Yrityksen kehittämisavustus ja toimintaympäristön kehittämisavustus (EAKR)	145,9 (102,8)	160,9 (127)	95,6 (61,6)	138 (91,7)	110,3 (89,5)	90,9 (87)	101,9 (101,9)	105,5 (95,1)	132,8 (103,8)	Osin (suluissa EU rahoitus)
Lainat ja takaukset pk-yritysten investointeihin (Finnvera)	7,1	3,3	2,2	1,9	0,8	0,3	0,02	0,08	0,5	ei
PK-yritysten pelastamis- ja rakenneuudistustuet (Finnvera)	1,6	0	0	0	0	0	0	0	0	ei

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 TP	2020 TA	EU- vastinrahoitus
Yritysten kehittämispalvelut (avustukset pk-yritysten analyysi-, konsultointi- ja koulutuspalveluiden hankintaan)	10	10	10	10	10	10	10	8	29	ei
Digidemo ja Creademo, kulttuurialan tuotekehitys	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4	ei
Finnpartnership -liikeyritysohjelma	1	1,3	1	1,5	2,1	2,4	2,4	2,68	2,5	ei
Finnfundin pääomitus	10	10	10	10	10	10	10	10	10	ei
Yritysten tutkimus- ja kehittämishankkeiden valmistelu	5	4	2	0	0	0	0	0	0	ei
Kansainvälistymisavustus (ml. Messuavustus) yritysten yhteishankkeisiin (valtuus), yrityksille myönnetty osuus yhteensä	24,1	17,4	14	9,8	3,4	2,4	3,5	4	2	ei
Median innovaatiotuki	0	0	0	20	9,8	0	0	0	0	ei
Valtionavustus yksittäisten yritysten hankevalmisteluun Venäjällä	1	0,7	1,4	0	0	0	0	0	0	ei
Yhteensä	483	466	402	418	367	325	363	392	487	
Kansallinen rahoitus	380	339	340	326	277	238	261	297	383	
LIIKENNE JA VIESTINTÄ										
Miehistönvaihtokustannusten korvaaminen varustamoille						1	1,5	1,3	1,5	ei
Laivanrakennuksen innovaatiotuki	16	26,1	10	20	0	30,9	10	10	13,5	ei
Sähköisen liikenteen ja biokaasun liikennekäytön tuki ns jakeluinfratuki						3	3	3	4,5	ei

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 TP	2020 TA	EU- vastinrahoitus
Kauppa-alusten työvoimakustannustuki	78,7	84,9	87,6	87,3	89,2	89,1	84,3	86,8	92	ei
Saimaan luotsauksen hintatuki	3,3	3	3,1	4,1	4,1	3,4	3,4	3,93	3,8	ei
Laajakaistahankkeiden tuet	6,3	15,9	23,2	2	1,3	0,9	9,2	17,7	10,6	ei
Kansallisen uutistoimistotoiminnan tuki (STT)	-	-	-	-	-	-	0	1,5	0	ei
Yleisen edun TV-kanavien uutis- ja ajankohtaistoiminnan tuki (MTV Oy)	-	-	-	-	-	3	0	0	0	ei
Sähköautojen latauspisteiden rakentaminen						0	1,5	1,5	5,5	ei
Alusinvestointien ympäristötuki	2	28	0,0	2,8	3,3	0	0	0	0	ei
Yhteensä	106,3	157,9	123,9	116,2	97,9	131,3	112,9	125,7	131,4	
ENERGIA JA ILMASTO										
Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus*	71	151	215	205	211	210	213	230	235	ei
Maatalouden energiaveron palautus*	44	46	47	30	33	32	60	50	35	ei
Energiatuki (investointituki)	49,8	29,3	102	65	34,7	46,9	53,3	52	110	ei
Uusiutuvan energian tuotantotuki	41,8	57,5	79,6	142,4	171,9	225,8	249,8	228,6	336,6	ei
Preemiotuki (Preemiojärjestelmä)										ei
LNG-termiinalien investointituki	0	5	0	11,7	23,6	14,6	13,8	14,9	5,5	ei
Uusiutuvan energian ja uuden energiateknologian investointituki, hallituksen kärkihanke (ns. energiakärkihanketuki)	0	0	0	0	20	40	20	0	0	ei

*Yritysten verotukia.

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 TP	2020 TA	EU- vastinrahoitus
Päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensaatiotuki	0	0	0	0	0	37,9	26,8	30	78	ei
Tuki materiaalitehokkuuskatselmuksille	0	0	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	-	ei
Öljyjätelmaksulla rahoitettava öljyjätehuolto	0,3	1	1	1	1	1	1	1	0	ei
Valtiontuki sähköhuollon varmistamiseksi	0,13	0,14	0,5	1,1	0,9	0,8	0,01	0,12	0,7	ei
Hiilen energiakäyttöä korvaavien hankkeiden investointitukiohjelma 2020–2025 (sisältyy energiatuen momenttiin)									30	ei
Kuntien ilmastohankkeet 2020–2021									0,5	ei
Vesiensuojelun tehostamisohjelma 2019–2023	0	0	0	0	0	0	0	0,02	0,2	
Vesien ja merenhoidon hallituksen kärkihanketuki	0	0	0	0	0	0	0	0,2	0,0	ei
Sähkön riittävyyttä varmistava tehoreservi	18,7	13,4	8	7,6	7	8,3	14,0	14,1	12,1	ei
Yhteensä	225,7	303,3	453,2	463,9	503,2	617,4	651,9	621,1	813,6	
MUUT TUET										
Palkkatuki (yrityksissä työskenteleville)	81	93	123	85	61	68	74	63,4	67,0	ei
Täsmäkoulutus-tuki yrityksille	3	3	6,46	3,8	2,73	2,7	3	3	-	ei
Starttiraha	27,3	30	37,9	39,8	32,5	38,2	37,4	34,2	32,0	ei

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 TP	2020 TA	EU- vastinrahoitus
Alueellinen kuljetustuki	7	5	5	5	5	5	5	6	6	ei
Audiovisuaalisen (AV) alan tuotantotuki						9,5	9,3	9,1	12,4	ei
Lentoasemaverkon ulkopuolisten lentoasemien valtiontuet			1	0,67	1,15	1,15	4,5	1	2,9	ei
Tuet elokuvien ja muiden kuvaohjelmien valmistukseen ja jakeluun	24,7	24,3	23,1	24,1	24,1	24,1	24,4	25,2	24,4	ei
Tuki (vähemmistökielinen) sanomalehdistölle	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	ei
Työllisyysperusteinen investointituki (valuutus)	4	4	4	0	0	-	-	-	-	ei
Maatalousyrittäjien, turkistuottajien ja poronhoitajien lomituspalvelujen rahoitus (ilman hallintokustannusta)	210	192	184	169	152	147	147	137	125	ei
Rikosuhripäivystys	0,6	1,1	0,7	0,7	2,8	4,9	4,9	4,1	4,9	ei
Avustukset Suomi 100 -juhlavuoden hankkeille	0	0	0	0	0	0,5	0	0,7	0	ei
Investointituki Tampereen Monitoimiareenan toteuttamiseen	0	0	0	0	0	7	7	4	0	ei
Hyvinvoinnin ja terveyden kärkihankkeiden valtionavustukset (hallituksen kärkihanke)	-	-	-	-	-	6,5	-	-	-	ei
Yhteensä	358	353	386	329	282	315	317	288	275	

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 TP	2020 TA	EU- vastinrahoitus
MAA- JA METSÄTALOUS (artikla 107 ja 42)										
Maa- ja puutarhatalouden kansallinen tuki	544,0	511,0	498,8	324,8	321,7	327,9	323,3	322,7	323,0	ei (Osin, mutta taulukon soluissa kansallinen osuus)
Tuki puuntuotannon kestävyys- turvaamiseen eli kestävä metsä- talouden ohjelma (ns. Kemera-tuki)	67,0	64,4	59,7	57,7	52,7	52,8	49,1	49,4	56,2	ei
Maaseutuelinkeinotoiminnan korkotuki	18,6	11,3	12,5	12,7	11,0	10,6	11,0	12,2	15,0	ei
Aloittamis- ja investointiavustukset (Makera)	71,5	90,2	90,3	10,4	17,9	19,6	40,6	55,0	56,2	ei
Aloittamis- ja investointiavustukset (talousarvio)	-	-	-	22 (9,2)	54,8 (23)	72 (30,2)	75,3 (31,6)	85 (35,7)	88,3 (35,6)	Osin (suluissa EU:n osuus)
Valtionapu maaseudun elinkeinojen kehittämiseen	7,7	7,2	6,2	6,6	5,9	3,5	5,3	5,3	5,8	ei
Kansallinen ruokaketjun kehittäminen	3,3	3,3	5,3	3,9	2,3	4,2	6,6	2,9	4,0	ei
Eräät luonnonvaratalouden valtionavut – siemenviljelysten perustaminen ja avustukset luonnonvara- alan yleishyödyllisille yhteisöille	0,5	0,3	0,7	0,3	0,4	0,2	0,4	0,4	0,4	ei
Metsätieto ja sähköiset palvelut -hanketuet (hallituksen kärkihanke)	-	-	-	-	0,5	0,4	0,4	0,1	-	ei
Ravinteiden kierrätyksen kokeiluohjelma (hallituksen kärkihanke)	-	-	-	-	-	5,0	-	-	-	ei

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 TP	2020 TA	EU- vastinrahoitus
Avustukset hevosalan neuvontaan	-	-	-	-	-	0,3	0,3	0,3	0,3	ei
Toiminta- ja investointituki Vermon raviradalle ja alueellisille raviradoille.	-	-	-	-	-	30,7	31,3	32,4	32,1	ei
Melua metsään! -hanke 2018–2020	0	0	0	0	0	0	0	0,02	0,02	ei
Biomassojen ravinteiden kierrätysohjelma 2016–2018	-	-	-	-	0,0	0,4	2,2	1,4	-	ei
Päivittäistavarakauppapalveluiden tukeminen monipalvelukeskuksina harvaan asutuilla maaseutualueilla 2019–2021	-	-	-	-	-	-	-	1,0	-	ei
EU:n osallistuminen maaseudun kehittämiseen	63,9	69,2	84,6	57,1	-	-	-	-	-	EU:n rahoitusosuus (kyllä)
Pienpuun energiatuki	7,3	18,0	20,0	7,0	-	-	-	-	-	ei
EU:n ja valtion rahoitusosuus alueelliseen ja paikalliseen maaseudun kehittämiseen	-	-	-	0,4 (0,08)	40,7 (16)	126,8 (58)	155 (71)	144 (64,8)	189,7 (87)	sis. EU:n ja kansallisen rahoitusosuuden
Valtion rahoitusosuus EU:n osaksi rahoittamasta maaseudun kehittämisestä	65,5	66,5	81,6	46	-	-	-	-	-	kansallinen rahoitusosuus
Satovahinkojen korvaaminen	4,5	6,9	3,7	3,6	4,5	-	-	-	-	ei
Luonnonhaittakorvaus	303,7 (118)	293,4 (118)	303,3 (118)	551,9 (97,1)	546,9 (97,1)	572,9 (97,1)	519 (97,1)	548,3 (97,1)	531,8 (86,6)	Osin

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 TP	2020 TA	EU- vastinrahoitus
Ympäristökorvaukset, luonnonmukainen tuotanto, neuvonta ja ei-tuotannolliset investoinnit	363,3 (106,9)	364,3 (106,9)	369,3 (106,9)	338,3 (142,3)	300 (126)	300 (126)	290 (122)	290 (122)	246,2 (103,4)	Osin
EU-tulotuki ja EU-markkinatuki	538	523	517	458	588	534	531	513,4	526,2	Kyllä
Eläinten hyvinvointikorvaukset	-	-	-	64,9 (27,3)	67,8 (28,5)	67,8 (28,5)	67,8 (28,5)	67,8 (28,5)	62,8 (28,5)	Osin
Yhteensä	2 059	2 029	2 053	1 966	2 015	2 084	2 109	2 132	2 138	
<i>Joista kansallista rahaa</i>	<i>1 232</i>	<i>1 212</i>	<i>1 227</i>	<i>1 174</i>	<i>1 137</i>	<i>1 255</i>	<i>1 227</i>	<i>1 270</i>	<i>1 271</i>	
<i>Eu-tuet</i>	<i>827</i>	<i>817</i>	<i>827</i>	<i>791</i>	<i>879</i>	<i>829</i>	<i>881</i>	<i>862</i>	<i>867</i>	
ASUNTORAKENTAMINEN										
Valtion korkotuki ja valtion takaus sosiaalista vuokra- ja asumisoikeusasuntotuotantoa varten otetuille lainoille	23	12	5	4	4	4	4	5,4	5,4	ei
Käynnistysavustus valtion tukemien vuokra-asuntojen rakentamiseen	0	25	13	11	20	20	20	20	30	ei
Avustukset erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi	109	120	120	120	110	119	105	110	90	ei
Valtion myöntämiin aravalainoihin liittyvät avustukset	2	2	2	2	2	3	9,6	10,6	12,6	ei
Kasvua ja kehitystä puusta - Puurakentamisen tukiohjelma						0	2,5	1,2	2	ei
Kestävä kaupunki -tukiohjelma 2020–2023									1,2	ei

Tuki-instrumentti (MEUR)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 TP	2020 TA	EU- vastinrahoitus
Kiinteistö ja rakennusalan digitalisaation kokeiluohjelma (osa hallituksen kärkihanketta)						2,4	2,2	0	0	ei
Käyttötarkoituksen muutosavustus									1	ei
ARA asuntojen muuttaminen ikääntyville sopiviksi 2020–2022									5	
Valtiontakaus vuokra-asuntojen rakentamista varten otetuille lainoille (tukea ei voida arvioida)										ei
Yhteensä	134	159	140	137	136	148,4	143,3	147,2	147,2	
Suorat tuet yhteensä (pl. maa- ja metsätaloustuet)	1 204	1 313	1 443	1 371	1 296	1 450	1 486	1 480	1 751	
Suorat tuet yhteensä (ml. kansalliset maa- ja metsätaloustuet)	2 436	2 525	2 670	2 546	2 433	2 705	2 713	2 750	3 021	

Liite 2. Suomen koronayritystuet 31.12.2020 mennessä.

Markkinaehtoinen rahoitus (milj. €)

	Määräraha	Myönnetty / sijoitettu	EU valtiontuki
Finnvera Oyj	7 800	422	Ei
Valtion eläkerahasto VER (yritystodistus, laina)	1 000	ei tietoa	Ei
Suomen Pankki (yritystodistus, laina)	1 000	ei tietoa	Ei
Suomen Teollisuussijoitus Oy (pääomasijoitus)	400	59,5	Ei
Yhteensä	10 200	482	

EU valtiontuet ja muut tuet elinkeinoelämälle (milj. €)

Avustukset	Määräraha	Myönnetty	EU valtiontuki
Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin liiketoiminnan kehittämisavustukset häiriötilanteessa	980	978	Kyllä
ELY-keskusten yritysten kehittämisavustus koronavirusepidemiasta aiheutuneissa markkina- ja tuotantohäiriöissä	400	335,5	Kyllä
Yrittäjän työmarkkinatuki	208	173,8	Ei
Yksinyrittäjän valtionavustus	250	94	Kyllä
Tuki ravintola-alan yrityksille	171	127	Kyllä
Kustannustuki I	300	124,7	Kyllä
Kusrtannustuki II (Huom! tilanne 13.1.2021)	550	36	Kyllä

Avustukset	Määräraha	Myönnetty	EU valtiontuki
Starttiraha	10	0	Kyllä
Maaseudun yritykset, maatalous ja kalatalous	70	29,4	Kyllä
Lasti- ja matkustaja-alusvarustamojen liikennöinti	24,8	14,8	Kyllä
Journalismin tukeminen	7,5	7,5	Kyllä
Avustukset tapahtumajärjestäjille	9,6	7,2	Kyllä
Avustukset urheiluliigaseuroille	1,35	1,35	Kyllä
Avustus taiteen ja kulttuurin alan tulonmenetysten korvaamiseen ja toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen	7,5	0	Kyllä
Avustukset elokuva-alan toimijoille	2,2	1	Kyllä
Avustukset kulttuurialan yhteisöille	11	11	Kyllä
Yhteensä	3 003	1 941	
Lainat	Määräraha	Myönnetty	EU valtiontuki (kyllä/ei)
Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin liiketoiminnan kehittämislainat häiriötilanteessa	300	44	Kyllä
Verojen maksujärjestelyjen huojennukset	1 300	1 300	
Lentoliikenteen valvontamaksujen maksujoustot	5,7	5,7	Ei
Yhteensä	1 606	1 350	

Takaukset	Määräraha	Myönnetty	EU valtiontuki (kyllä/ei)
Finnveran takaukset ja lainat vaikeuksissa oleville yrityksille	2 000	178	Kyllä
Valtiontakaus Eläkevakuutusyhtiö Ilmariselle Finnairin työeläkkeiden takaisinlainauksen vakuudeksi	600	540	Kyllä
Rahtiliikenteen takaukset	600	139	Kyllä
Yhteensä	3 200	857	
Lakisääteiset maksut	Määräraha	Myönnetty	EU valtiontuki
Työnantajan työeläkevakuutusmaksujen alentaminen	1 500	1 500	Ei
Yhteensä	1 500	1 500	
Verotuki	Määräraha	Myönnetty	EU valtiontuki (kyllä/ei)
Covid-19 epidemian torjuntaan tarkoitetuille tavaroille määräaikainen nollaverokanta (alv)	19		Ei
Yhteensä	19		
Muu	Määräraha	Myönnetty	EU valtiontuki (kyllä/ei)
Talousapu -neuvonta ja Energianeuvonta	1,5	1,5	Ei
Finnairin pääomittaminen	700	286	Kyllä
Yhteensä	702	288	

Liite 3. Yritysten verotukilista kategorioittain 2012–2020 (milj. €). Suluissa esitetään verotukiryhmän numero (1–3).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
LIIKENNE	646	602	573	583	580	566	564	608	628
Tavallisten taksien autoverohuojennus (1)	31	32	38	12	6	7	6	4	3
Eläinlääkintäauton ja ruumisauton autoverottomuus (1)	0	0	0	0	2	3	2	2	0
Dieselpolttoaineen normia alempi verokanta (josta vähennetty henkilöautojen käyttövoimaverosanktio) (2)	485	435	422	431	458	431	422	454	472
Raideliikenteen sähkön verottomuus (2)	14	13	16	20	20	16	17	19	19
Liikenteeseen käytetyn maakaasun normia alempi verokanta (2)	0,5	1	1	1	1	1	1	4	6
Pelastusauton, sairausauton, inva- ja esteettömän taksin yms. autoverottomuus (vähennetty: ruumis- ja eläinautot vähennetty, lisätty esteettömien autoverottomuus vuodelle 2016) (2)	85	89	78	63	60	72	79	84	86
Museoajoneuvojen, pelastusautojen, sairausautojen, linja-autojen vapautus ajoneuvoverosta (2)	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Puu- ja turveperusteista polttoainetta käyttävien ajoneuvojen vapautus ajoneuvoverosta (2)	0,5	0,5	1	1	1	0,5	0,5	0,5	0,5
Kansainvälisen henkilöliikenteen kotimaan osuuden arvonnalisäverovapaus (2)	25	27	11	49	24	27	28	28	28
Liikenteeseen käytetyn sähkön normia alempi verokanta (3)	0,5	0,5	1	1	1	0,5	1	3	4

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Autoveron vientipalautus (3)	1	1	2	2	4	5	4	6	6
Yhdistettyjen kuljetusten tuki (3)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ENERGIA	1 031	1 035	1 130	1 234	1 277	1 294	1 520	1 478	1 419
Teollisuuden, kasvihuoneiden ja konesalien alempi sähköverokanta (2)	370	375	458	577	594	590	625	602	564
Työkoneissa käytetyn kevyen polttoöljyn normia alempi verokanta (2)	476	493	516	465	446	438	464	454	472
Parafiinisen dieselin verotuki (?)	-	-	-	-	-	-	100	109	104
Turpeen normia alempi verokanta (2)	112	76	74	103	134	157	180	184	169
Yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon energiasisältöveron alennus (CHP) (2)	62	80	71	78	102	108	145	121	100
Biokaasun verottomuus (2)	0,5	1	1	1	1	1	6	8	10
Nestekaasun verottomuus (lakkautettu 2016)	10	10	10	10	-	-	-	-	-
ARVONLISÄVEROKANNAT	2 665	2 680	2 699	2 687	2 751	2 815	2 867	2 943	2 960
Elintarvikkeet ja rehut (14%) (1)	1 158	1 197	1 191	1 190	1 199	1 204	1 207	1 252	1 262
Ravintola- ja ateriapalvelut (14%) (1)	494	488	509	512	528	537	596	601	594
Lääkkeet (10%) (1)	323	324	324	308	328	340	341	330	335
Henkilökuljetukset (10%) (1)	248	247	253	249	255	256	233	245	242
Majoituspalvelut (10%) (1)	85	84	86	82	90	98	110	117	115
Urheilupalvelut (10%) (1)	58	57	57	62	61	65	63	66	65
Virkistys- ja kulttuuripalvelut (10%) (1)	75	75	70	77	88	91	95	96	94
Kirjat (10%) (1)	63	61	60	58	60	60	61	61	66

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tilatut aikakausi- ja sanomalehdet (10%) (1)	136	120	118	118	113	110	105	110	124
Tekijänoikeusjärjestöjen tekijäkorvaukset (10%) (1)	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Alv-velvollisuuden alarajaan liittyvä huojennus (2)	22	25	28	28	26	51	53	62	60
ELINKEINOTULOON LIITTYVÄ VEROTUS	1 610	1 587	1 312	1 292	1 272	1 560	1 543	1 727	1 889
Pienpanimoiden veronhuojennus (1)	5	5	6	6	7	11	13	14	15
Työnantajan koulutusvähenys (1)	-	-	57	10	10	11	12	12	12
Elokuvatuottajien tuotantotuen verovapaus (1)	4	6	4	4	5	4	4	3	3
Listaaamattomien yhtiöiden osinkojen markkinakorkoa suurempi tuotto prosentti (1)	450	530	360	345	335	365	380	405	405
Yrittäjävähenys (1)	-	-	-	-	-	120	120	125	130
Tonnistovero (2)	1	3	3	3	3	7	8	12	12
Irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen sisältyvä verotuki (2)	655	643	532	543	583	621	661	700	870
Jälleenhankintavarausten vähennyskelpoisuus (2)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Luottotappiovarauksen vähennyskelpoisuus (2)	8	8	7	4	1	0	0	0	0
Toimintavarauus (2)	8	5	4	5	5	5	14	-2	-2
Asuintalovaraus (3)	11	13	10	-17	-27	69	54	46	44
Eläkevakuutusyhtiöiden yms. lisävarausvastuuta varten tekemä varaus (3)	6	5	4	2	1	0	0	0	0
Takuuvaraus (3)	-7	-25	-21	-14	27	7	-5	8	8

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutus-voiton verovapaus (3)	414	333	275	336	272	305	262	384	367
Eräiden voitonjakoerien verovapaus 1500/5000 euroon asti (3)	15	15	15	25	20	-	-	-	-
Jaettavan yritystulon pääomatulo-osuuden laskennan jakoprosentti (3)	15	10	15	15	10	15	10	10	15
Verotusyhtymän osakkaan pääomatulo-osuuden laskennan jakoprosentti (3)	10	10	10	10	10	15	5	5	5
Elinkeinoyhtymän osakkaan pääomatulo-osuuden laskennan jakoprosentti (3)	15	10	15	15	10	5	5	5	5
Elinkeinoyhtymän osakkaan yhtymän maataloustulon pääomatulo-osuuden jakoprosentti (3)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tutkimus- ja kehitystoiminnan määräaikainen verokannustin (v. 2013-2014)	-	16	16	-	-	-	-	-	-
METSÄ- JA PERINTÖVEROTUS	138	231	231	245	243	249	278	246	242
Metsätalouden pääomatulosta myönnettävä menovaraus (1)	11	16	16	19	18	20	22	26	25
Metsävähennys (3)	34	52	52	54	53	57	64	78	75
Yritysten sukupolvenvaihdoshuojennus (3)	88	117	117	141	141	141	154	112	112
Sukupolvenvaihdoksesta maksettavan veronmaksunlykkäys (3)	-	40	40	25	25	25	32	30	30
Sukupolvenvaihdoshuojennukset osake- tai osuusomistuksen kautta (3)	5	6	6	6	6	6	6	-	-

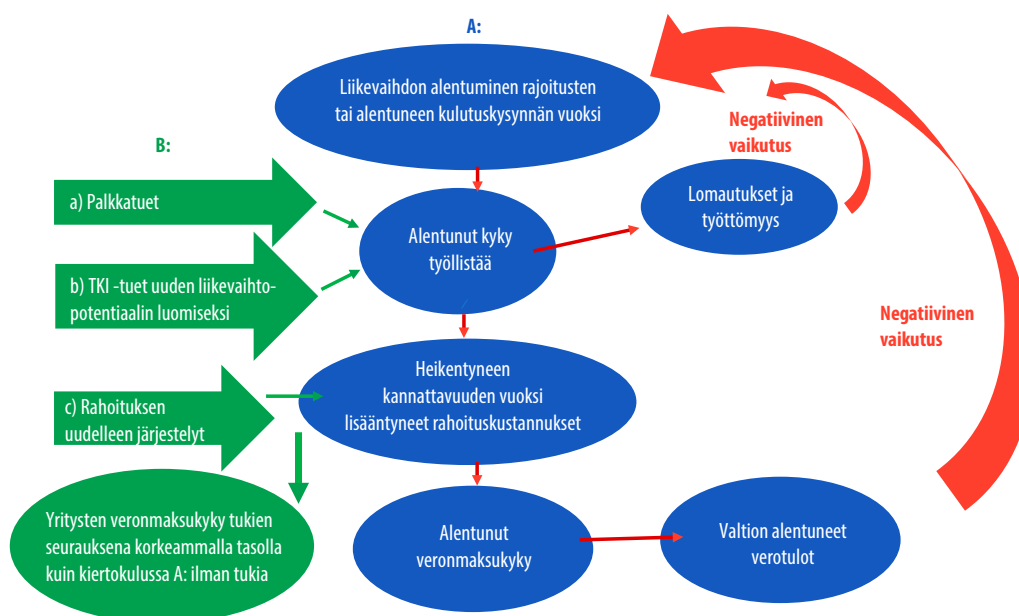
4 Yrityksen kriisiytyminen ja yritystuet: laskentatoimen näkökulma

4.1 Yritystuet yrityksen tilinpäätöksessä

Useat eri tyyppiset tapahtumat ja tapahtumaketjut voivat johtaa yrityksen kriisiytymiseen. Lista tällaisista tapahtumista on lähes loputon. Yleisimpinä kriisiytymisen syinä usein listataan yleinen kysynnän heikentyminen ja siitä johtuvat tappiot, joka laukaisee ketjureaktion sisältäen eri asteisesti yksiköiden sulkemisia, lomautuksia, osinkojen laskemisen, toimitusjohtajan vaihdoksia ja osakkeiden hinnan äkillisen laskun. Oleellista yrityksen kriisiytymisessä on se, että yrityksellä ei ole ollut välineitä muuttaa toimintaansa kriisiytymisen tapahtumaketjun aikana. Siten se ei ole pystynyt korjaamaan tilannetta ennen lopullista romahdusta eli konkurssia. Yritystuilla voi lähtökohtaisesti olla huomattavaa merkitystä siinä vaiheessa, kun yritys pyrkii pysäyttämään negatiivisen tapahtumaketjun ja korjaamaan toimintansa suuntaa pois kriisistä. Tässä tilanteessa on kuitenkin oleellista, että yrityksen liiketoiminnan on lähtökohtaisesti oltava tuottavaa ja kilpailukykyistä. Lisäksi yritystuet voivat edesauttaa yrityksiä uudistamaan liiketoimintojaan (t&k-tuet) ja/tai vaikuttaa yritysten kannattavuuteen, nykyisiin ja tuleviin liiketoimintaratkaisuihin parantaen yritysten kilpailukykyä (kustannustuet).

Meneillään oleva pitkittynyt pandemia rajoituksineen on äärimmäinen esimerkki globaalia shokista, joka kysynnän rajoittamisen ja muutostrendien kautta kriisiyttää yrityksiä ja jopa kokonaisia toimialoja. Koronarajoitukset iskevät liiketoiminnan volyymin kautta yritysten kannattavuuteen ja kykyyn työllistää ja täten heikentävät nopeasti yksityisen sektorin ja yritysten kulutuskapasiteettia. Kulutuskysynnän ja alentuneen verojen maksukykyyn kautta ongelmat voivat levitä nopeasti julkisen talouden ja koko kansantalouden kriisiksi. Tällöin kysymykseksi nousee, mitkä ovat oikeat tavat tukea yrityksiä äkillisessä kriisitilanteessa. Kuvio 4.1 kuvaa kysynnän heikkenemisen vaikutuksia yrityksen liiketoimintaan sekä yksinkertaistettuna tukien vaikutuspisteitä yrityksen tilinpäätöslogiikan mukaan.

Kuvio 4.1. Kysynnän heikkenemisen vaikutuksia yrityksen liiketoimintaan yritystukien vaikutuspisteet yrityksen tilinpäätöslogiikan mukaan



Kuviossa 4.1 esitetyt punaiset nuolet kuvaavat kysynnän heikkenemisen negatiivisia vaikutuksia. Toistettuna kiertokulkuna riittävän suuren yritysjoukon läpi ne synnyttävät koko kansantalouteen vaikuttavan kierteen. Yritysten jatkuvasti rullaavan kirjanpidon mukaan kuvion punaisten nuolien yhteisvaikutuksesta syntyy negatiivinen syöksykierre, jossa myös valtion verotulot alenevat ja kustannukset kasvavat yritysten tappioiden ja työttömyyden kasvamisen kiertokulussa. Kuvion vihreä puoli analysoi tukien positiivisia vaikutuksia kriisiytyneiden yritysten liiketoimintojen ja verotulojen säilymisen kautta. Ajattelulogiikka on yksinkertaistettu. Tärkeää kokonaiskansantaloudellisesti on, että tukien avulla ylläpidetään myös verotulokertymää, joka puolestaan vaikuttaa julkisen talouden rahoitusasemaan positiivisesti. Kriisitilanteessa tuet kuitenkin rahoitetaan pääosin valtion lisävelkaantumisen kautta. Sen vuoksi on oleellista, että tuki kohdistetaan elinkelpoiisiin yrityksiin ja että tukea käytetään myös kehittämiseen erityisesti silloin, kun kriisi muuttaa myös liiketoimintamalleja. Näin jatkossa positiivinen kansantalouden kasvu mahdollistuu ja valtion lisävelan hoitokulut pystytään kattamaan.

4.2 Laskentatoimen näkökulma yrityksen kriisiytymiseen

Yrityksen kriisiytymisen logiikka on selkeä analysoida yrityksen tuloslaskelman ja tilinpäätöksen kautta. Tilinpäätökset laaditaan vuosittain, ja siten raportoidut tilinpäätökset summaavat edellisen vuoden tilanteen. Tässä tekstissä kuvattu toimintalogiikka pyörii yrityksen kuukausittaisessa raportoinnissa kumulatiivisesti. Täten kuvattu analyysikehikko toimii myös juoksevana rakenteena yritystoiminnan sisällä. Taulukko 4.1 esittää yksinkertaistetun tilinpäätöksen, jonka avulla kriisiytymisen kipupisteitä voidaan esittää havainnollisesti. Pääperiaatteessa yrityksen kriisiytyminen näkyy yrityksen tuloslaskelmassa neljällä eri tavalla. Yritystoiminnan kriisiytyminen näkyy ensin yrityksen *liikevaihdon* laskuna. Erityisen vaikea ja nopea kriisiytyminen on äkillisen ulkoisen shokin vaikuttaessa liikevaihtoon. Yrityksen kulurakenne ei pysty reagoimaan nopeasti heikentyneeseen myyntiin liiketoimintaan liittyvistä sopimuksellisista syistä johtuen. Tällaisia liiketoiminnan hitaammin joustavia kuluja ovat *tuotannon tekijöihin liittyvät kulut* – esimerkiksi materiaalit, tarvikkeet, vuokrat, muut tuotantontekijäkulut sekä poistot (erä materiaalit ja palvelut tilinpäätöksessä). Tuotantoprosessiin liittyvät kulut joustavat hitaasti liiketoiminnan volyymin muuttuessa.

Henkilöstökulut ovat kuluerä, joka Suomessa joustaa yrityksen näkökulmasta suhteellisen helposti työttömyysturvajärjestelmän seurauksena. Kriisin aikana yritysten näkökulmasta joustavat ja lyhyet lomautusprosessit ovat tärkeitä. Vuoden 2020 aikana työmarkkinakeskusjärjestöt ja Suomen hallitus sopivat koronakriisiä koskevista väliaikaisista muutoksista työlaissäädäntöön joustavuuden lisäämiseksi työsuhteissa ja niitä koskevissa lomautus-, yt- ja irtisanomisprosesseissa. Yrityksen toiminnan jatkuvuuden ja uudelleen suuntaamisen näkökulmasta lomauttaminen ja työntekijöiden irtisanominen ei kuitenkaan usein ole optimaalista. Mitä enemmän liiketoiminnan volyymin lasku on ulkoisen, laajan ja pitkittyvän shokin aikaansaamaa, sitä todennäköisempää on se, että yritysten lomautukset päätyvät lopulta henkilöstön irtisanomiseen. Näin sen vuoksi, että mitä pidempään jatkuvaa liiketoiminnan volyymin lasku, eli yrityksen tuotteiden kysynnän lasku on, sitä useampi ulkoinen tekijä ehtii vaikuttaa yrityksen liiketoimintamahdollisuuksiin taantuman kääntymisen eri vaiheiden aikana. Erityisesti yrityksen kilpailukyvyyn nojautessa osaamiseen ja innovaatiokykyyn yrityksen olisi tärkeää pystyä säilyttämään osaajansa. Useat kansainväliset tutkimukset osoittavat yhdenmukaisesti osaamispääoman (Human Capital) tärkeyden yrityksen innovaatioprosessissa ja yrityksen kasvun tärkeänä tekijänä. Täten erityisesti t&k – ja osaamisintensiivisillä aloilla yritykselle on tärkeää pystyä säilyttämään henkilökunta, joka tulee yrityksen liiketoiminnan uudelleen suuntaamista.

Taulukko 4.1. Esimerkkiyritysten tilinpäätös

Tuloslaskelma 1.1.–31.12.20X1

LIKEVAIHTO			12 010
Liiketoiminnan muut tuotot			200
Materiaalit ja palvelut			
Tarvikkeet ja tavarat			
<i>Ostot tilikauden aikana</i>	8 000		
<i>Varastojen lisäys</i>	<u>-320</u>	-7 680	
Henkilöstökulut			
Palkat ja palkkiot	2 500		
Henkilösivukulut			
<i>Eläkekulut</i>	480		
<i>Muut henkilösivukulut</i>	220	700	-3 200
Poistot ja arvonalennukset			
Suunnitelman mukaiset poistot			<u>-280</u>
LIKEVOITTO			1 050
Rahoitustuotot ja -kulut			
(Muut) korko- ja rahoitustuotot	20		
Korkokulut ja muut rahoituskulut	<u>-130</u>	-110	
VOITTO ENNEN SATUNNAISERIÄ			940
Satunnaiset erät			
Satunnaiset kulut			<u>-210</u>
VOITTO ENNEN TILINPÄÄTÖSSIIRTOJA JA VEROJA			730
Tilinpäätössiirot			
Poistoeron muutos			-60
Tuloverot			<u>-200</u>
TILIKAUDEN VOITTO			470

Rahoituskulut ja poistot ovat kaksi keskeistä tuloslaskelman erää, jotka nousevat keskiöön kriisiytyneen yrityksen liiketoiminnan volyymin laskun vaikutuksia analysoitaessa. Liiketoiminnan volyymin laskiessa äkillisesti poistot saattavat muodostua ongelmaksi, koska pääsääntöisesti poistosuunnitelmaa on kirjanpidollisesti noudatettava riippumatta liiketoiminnan volyymin laskusta. Täten esimerkiksi tuotantolaitokset ja runsaasti aineellisia hyödykkeitä liiketoimintaan sitovat yritykset päätyvät suhteellisen nopeasti realisoimaan pääomaeriä, jotka aiheuttavat suhteellisesti suuria kirjanpidon poistoja. Tämä sen vuoksi, että vaikka poistot aiheuttavat ns. kirjanpidollisen tappion, pidempään jatkuessa tappiollinen tulos saa aikaan nopeammin eskaloituvan negatiivisen kierteen yrityksen kriisiytymisessä. Tämä näkyy esimerkiksi lisääntyneinä rahoituskuluina, sekä myöhemmin vaikeutena saada lisärahoitusta toiminnan turvaamiseksi. Tämä logiikka on esitetty myös kuviossa 4.1 kohdassa c).

Yrityksen taselaskelma Taulukossa 4.2 kuvaa yrityksen rahoituksellista asemaa suhteessa yrityksen pääomaeriin, jolla liiketoimintaa pyöritetään. Taseesta tärkeimpinä erinä voidaan mainita yllä kuvattu aineellisten hyödykkeiden ja poistojen välinen suhde yrityksen liiketoiminnassa. Erityisesti talouden laskusuhdanteissa yritysten on vaikea investoida tulevaisuuden tuloksen tuottokyvyn turvaamiseksi, jos jokapäiväisellä liiketoiminnalla aikaansaatu tulos riittää esimerkiksi vain kirjanpidollisten poistojen ja rahoituserien kattamiseen. Tämä sen vuoksi, että tappiollisen yrityksen on vaikea saada lisäpääomaa investointien kattamiseen, eikä liiketoiminnan kassavirroistakaan tällaisessa tilanteessa ole mahdollista kattaa investointien kuluja. Lisäksi on tärkeää huomata yrityksen tappioiden aiheuttama logiikka yrityksen rahoitusrakenteessa. Täten tulevaisuuteen suuntaavat t&k – tuet edistävät yritysten investointeja kriisin hetkellä tulevan kasvun luomiseksi.

Tilikauden tulos kirjataan yrityksen taseeseen yrityksen omaan pääomaan. Täten esimerkiksi tilikauden tappio pienentää yrityksen omaa pääomaa, ja saa aikaan rahoitustarpeen muualla yrityksen taseessa vastattavaa erissä. Esimerkiksi tässä tilanteessa yritys tyypillisesti nostaa lisää vierasta pääomaa toiminnan kulujen kattamiseen joko lyhyt tai pitkäaikaisen pääoman muodossa, ja täten tase tasapainottuu. Yrityksen taseen vastaavaa ja vastattavaa puolien on kirjanpidollisesti oltava yhtä suuret. Vaihtoehtoisesti tasapaino voidaan saavuttaa realisoimalla joitakin taseen vastaavaa puolen pääomaeriä. Tällöin kuitenkin yrityksen tasearvo pienenee ajan funktiossa, ja saa aikaan haasteita yrityksen rahoituksessa esimerkiksi vakuusarvon heikkenemisen muodossa.

Taulukko 4.2. Esimerkkiyrityksen tase**TASE 31.12.20X1****VASTAAVAA****PYSYVÄT VASTAAVAT**

Aineettomat hyödykkeet

Perustamismenot	100	100
-----------------	-----	-----

Aineelliset hyödykkeet

Maa-alueet	400	
------------	-----	--

Rakennukset	1 200	
-------------	-------	--

Koneet ja laitteet	800	2 400
--------------------	-----	-------

Sijoitukset

Osakkeet ja osuudet	2 750	2 750
---------------------	-------	-------

VAIHTUVAT VASTAAVAT

Vaihto-omaisuus

Tavarat	786	786
---------	-----	-----

Saamiset

Myyntisaamiset	94	
----------------	----	--

Siirtosaamiset	120	214
----------------	-----	-----

Rahat ja pankkisaamiset

50

6 300

VASTATTAVAA**OMA PÄÄOMA**

Osakepääoma	250	
-------------	-----	--

Ylikurssirahasto

110

Edellisten tilikausien voitto	2 140	
-------------------------------	-------	--

Tilikauden voitto	470	2 970
-------------------	-----	-------

TILINPÄÄTÖSSIIRTOJEN KERTYMÄ

Poistoero	140	140
-----------	-----	-----

PAKOLLISET VARAUKSET

(Muut) pakolliset varaukset	400	400
-----------------------------	-----	-----

VIERAS PÄÄOMA

Pitkäaikainen

Lainat rahoituslaitoksilta	2 160	2 160
----------------------------	-------	-------

Lyhytaikainen

Lainat rahoituslaitoksilta	200	
----------------------------	-----	--

Ostovelat	150	
-----------	-----	--

Siirtovelat	280	630
-------------	-----	-----

6 300

4.3 Kriisiytymisen mekanismit ja mittarit

Yrityksen rahoituksellinen kriisi määritellään tilanteena, jossa yrityksen operatiivinen kassavirta ei ole riittävä kattamaan yrityksen nykyisiä liiketoiminnan sopimuksellisia velvoitteita. Tällaisia katettavia rahoituksellisia velvoitteita ovat yllä mainitut liiketoiminnan juoksevat kulut, rahoituskulut ja lyhyet velat. Operatiivisen kassavirran riittämättömyyden vuoksi yritys joutuu tekemään korjausliikkeitä. Rahoituksellinen kriisi saattaa johtaa konkurssiin, mikäli riittäviä korjausliikkeitä ei ole mahdollista toteuttaa. Korjausliikkeitä kutsutaan myös yrityksen saneeraustoimiksi. Näistä yleisimpiä ovat yrityksen liiketoiminnan kulujen karsiminen ja rahoituksen uudelleen järjestelyt yrityksen luottottajien ja oman pääoman sijoittajien kanssa. Yrityksen kriisiytymisen ja rahoituskriisin tärkein tunnusmerkki on se, että yritys on pakotettu tekemään toimia, joita se muutoin ei tekisi. Yrityksen kriisiytymisen osatekijöiden hahmottaminen edesauttaa ymmärtämään mekanismeja, joilla kriisiytymistä voidaan estää tai kriisiyritysten tilaa helpottaa.

Paljon tutkittu Altmanin konkurssin ennustamismalli avaa kriisiytymisen osatekijöitä konkreettisesti. Professori Edward I. Altman julkaisi ensimmäisen konkurssin ennustamisen Z-lukua käsittelevän tutkimuksensa jo vuonna 1968. Hänen ensimmäinen konkurssin ennustamismallinsa oli laadittu tuotantoyrityksille Yhdysvalloissa. Tämän jälkeen mallista on laadittu useita eri sovelluksia eri markkinoilla ja toimialoilla sekä listaamattomille että listatuille yrityksille. Altmanin konkurssin ennustamismallin teoreettinen loogisuus nojaa rakenteeseen, jossa yrityksen tulokomponentteja (tuloslaskelma) suhteutetaan yritykseen kiinnitettyihin pääomaeriin (tase). Pääomaerät erät vuorostaan kuvaavat yrityksen liiketoiminnan vastuita ja sitä, kuinka suuren osan näistä vastuista yritys pystyy tuotoillaan kattamaan. Listaamattomille ja ei-tuotantoyrityksille laadittu Z-luku voidaan kuvata seuraavasti:

$$Z = 6,56 * \frac{\text{Nettokäyttöpääoma}}{\text{Taseen loppusumma}} + 3,26 * \frac{\text{Kertyneet voittovarot (kumulatiivinen)}}{\text{Taseen loppusumma}} + 1,05 * \frac{\text{Voitto ennen korkoja ja veroja}}{\text{Taseen loppusumma}} + 6,72 * \frac{\text{Oman pääoman kirja-arvo}}{\text{Taseen loppusumma}}, \text{ jossa}$$

nettokäyttöpääoma kuvaa pitkäaikaisella pääomalla (vieras- ja omapääoma) rahoitettavan rahoitus- ja vaihto-omaisuuden määrää. Kertyneet voittovarot on tuloslaskelman positiivinen tulos siirrettynä taseen kertyneet voittovarot erään. Tämän mallin kriittiset raja-arvot tutkimuksessa osoittautuivat olevan seuraavat: $Z < 1.23$ indikoi yrityksen mahdollisesti ajautuvan konkurssiin, $1.23 \geq Z \leq 2.90$ harmaa alue ja $Z > 2.90$ kuvaa yrityksiä, jotka eivät mitä suurimmalla todennäköisyydellä ajaudu konkurssiin.

Yritysten kasvaessa yritykset tarvitsevat lisää nettokäyttöpääomaa. Altmanin mallin mukaan yrityksen kriisiytyessä nettokäyttöpääoma eli rahoitus- ja vaihto-omaisuus toimivat puskurina, joka ehkäisee yrityksen kriisiytymistä. On kuitenkin huomattava, että mitä suurempi osuus kokonaisuutena taseesta on rahoitettu vieraalla pääomalla, sitä hankalampi on yrityksen tilanne sen kriisiytyessä nopeasti. Lisäksi liikevoitolla, kertyneillä voittovaroilla ja oman pääoman suhteellisella osuudella on positiivinen kriisiytymistä ehkäisevä vaikutus. Tuotantoyrityksille sovellettuna Altmanin malli painottaa lisäksi myynnin suhdetta koko taseen loppusummaan.

Lisäksi analysoitaessa yrityksen tasetta Altmanin mallin logiikan mukaan voidaan havaita, että mitä suurempi on taseen vastaavaa puolen pysyvät vastaavat suhteessa vaihtuviin vastaaviin, sitä raskaampi ja hitaammin joustava on yrityksen tase (Taulukko 4.2). Yleensä silloin taseen aineellinen pääomaerä on myös suhteessa suurempi. Täten suhteellisesti suurempi pysyvien vastaavien erä taseessa kuvastaa myös edellisessä kappaleessa kuvattua poistojen ongelmatiikkaa yrityksen kriisiytyessä. Tämä on erityisen konkreettista teollisuustuotantoyrityksissä ja esimerkiksi matkailualan yrityksissä, joissa kiinteistöt ovat yrityksen omassa omistuksessa.

Olivatpa yritysten rakenne, liiketoiminta, rahoitusrakenne ja taseen eri painopisteet mitkä hyvänsä, olisi tärkeää, että yritystukia pyritään kohdistamaan niille yrityksille, jotka ovat olleet toimintakykyisiä ja elinvoimaisia ennen kriisiä. Voimakkaasti tasepainotteisten yritysten suuri haaste on pystyä uudistumaan ja kehittymään taloudellisesti haastavina aikoina. On tiedostettava lisäksi, että suora tuki ilman uudistumismotivaatiota saattaa kuitenkin myös passivoida yrityksiä. Etenkin, jos liiketoimintamallit muuttuvat joillakin aloilla jopa merkittävästi nykyisen globaalin pandemiakriisin jatkuessa pidempään, saatetaan päätyä tilanteeseen, jossa aiemman kaltainen liiketoimintamarkkina on muuntunut niin voimakkaasti, että aiemman kaltainen liiketoiminta ei enää muodostu kannattavaksi. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että tukimuotoon tällöin liitettäisiin uudistumista velvoittavia ja kannustavia elementtejä. Uudistavana esimerkkinä keväällä 2020 myönnettyistä yritystuista voidaan mainita Business Finlandin myöntämä esiselvitys- ja kehittämisrahoitus.

4.4 Ulos kriisistä ja toiminnan uudelleen suuntaaminen

On olemassa laaja kirjo toimenpiteitä, joita yritykset voivat tehdä hakiessaan tietä ulos rahoituskriisistä. Yleensä yritykset toteuttavat enemmän kuin yhtä toimenpidettä samanaikaisesti kääntäessään toimintaansa uuteen kasvuun tappioiden jälkeen (kirjallisuudessa käytetään tästä usein termiä Turnaround). Näistä tavanomaisimmat ovat seuraavat toimenpiteet: Yritystoiminnan pohjan laajentaminen, operatiivisen toiminnan rajaaminen, rahoitusrakenteen muutokset, ulkopuolinen uusi sijoittaja, yrityksen johdon muuttaminen sekä viimeisenä toimenpiteenä yritystoiminnan lopettaminen.

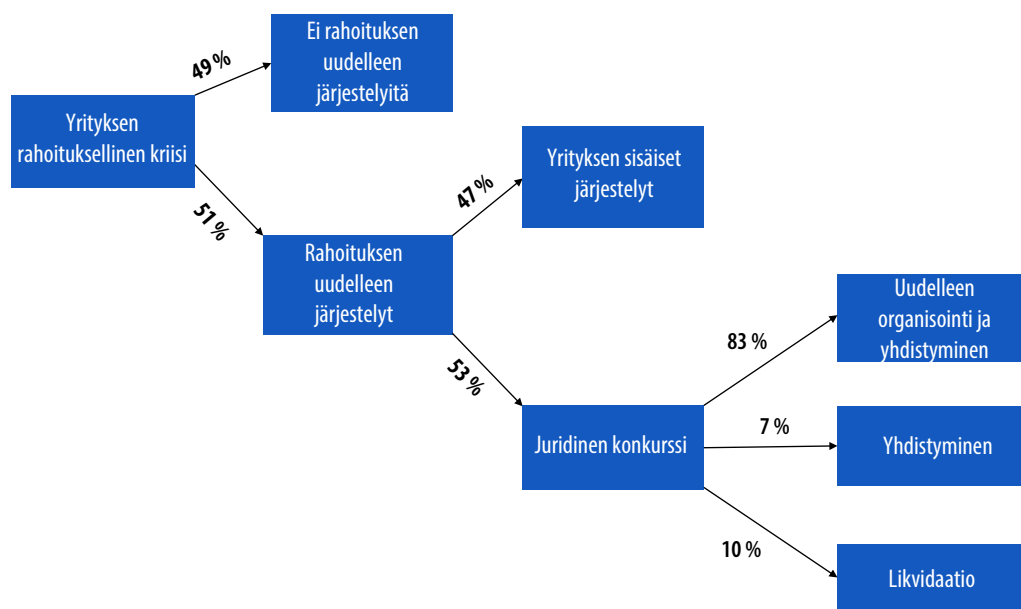
Yritystoiminnan pohjan laajentaminen yrityksen kohdatessa tietäntyypin kriisin on mahdollista toteuttaa, mikäli yrityksellä on pääomaa tai lisäpääomapotentiaalia toimintojen laajentamiseen. Tällä tavoin yritys pienentää liiketoimintansa sisältyvää liian kapean volyymin riskiä laajentaen liiketoimintamahdollisuuksia. Yleensä tällöin yritys joko ostaa toisen yrityksen tai tulee itse ostetuksi osaksi toista yritystä ns. sulautuminen tai yritysosto (merger & acquisition M&A) prosessi. M&A tähtää siihen, että laajennettu uusi yritystoimintakokonaisuus tuottaa yhtenä uutena yksikkönä enemmän kuin kaksi yritystä erikseen.

Operatiivisen toiminnan rajaaminen on yritystoiminnan pohjan laajentamiselle päinvastainen operaatio. Tällöin yritys rajaa liiketoimintansa vain mahdollisesti kannattavimpaan osuuteen. Operatiivisen toiminnan rajaaminen toteutetaan myymällä eri pääomaeriä (pysyvät vastaavat taseessa), yhtiöittämällä tietyt osat erikseen eli spin-offs ja/tai tiettyjen osien kokonaan myyminen toiselle omistajalle. Nämä toimenpiteet vaativat kukin erilaisia rahoitusjärjestelyitä tavoitteenaan saada yritystoiminta jatkumaan uudessa eri muodossaan. Rahoitusjärjestelyt tähtäävät alhaisempiin vieraan pääoman kustannuksiin ja uuteen omaan pääomaan. Toimenpiteet vaativat yrityksiltä hyvin kurinalaista rahoituspolitiikkaa, ja täten ne voivat vaikuttaa suoraan esimerkiksi yritysten osinkojen jakokykyyn.

Hyvin usein kriisitilanteessa yritys laajentaa omistuspohjaa rahoitusjärjestelyiden seurauksena. Tällöin yritykseen tulee uusi merkittävää äänivaltaa käyttävä sijoittaja ja/tai useampi pienempi tai sijoittajajoukko. Prosessina tämä toteutetaan usein siten, että olemassa olevat omistajat myyvät merkittävän osuuden omista osakkeistaan. Toimenpide voidaan myös toteuttaa suunnattuna osakeantina. Lähes luonnonmukaisena toimenpiteenä yrityksen kriisiytyessä yrityksen johdossa tapahtuu muutoksia. Näin erityisesti silloin kun yritys saa uusia merkittäviä sijoittajia.

Viimeisenä ja kaikista ei-toivottavimpana vaihtoehtona yrityksen kriisiytyminen johtaa yritystoiminnan lopettamiseen. Kuvio 4.2 kuvaa prosessia mitä yrityksen rahoituksellisessa kriisissä tapahtuu eri vaiheiden kautta. Rahoituksellisen kriisissä keskimäärin 51 prosenttia päättyy rahoituksen uudelleen järjestelyihin. Näistä 47 prosenttia keskimäärin päättyy yksityisiin rahoituksen uudelleen järjestelyihin (prosessit, jotka on kuvattu yllä) ja 53 prosenttia jonkin asteiseen konkurssimenettelyyn. Konkurssiprosessissa 83 prosenttia päättyy uudelleen organisoimiseen ja yhdistymiseen kautta jossain määrin jatkamaan yritystoimintaa. Näiden tutkimusten tausta-aineistona on käytetty useaa eri yhdysvaltalaisista aineistoa eri yrityskokoluokissa. Siten tulokset ovat prosessina yleistettävissä. Huomattavaa kuitenkin on, että mitä pienempi ja rajallisempi on markkina, sitä vähemmän on uudelleen organisointimahdollisuuksia ja pääomaa käytettävissä uudelleen organisointiin. Laajan kansantaloudellisen ja globaalin kriisin aikana ja sen jälkeen nousee liki tärkeimpään rooliin se, että kansantalous tukee investointeja ja houkuttelee uutta – ulkomaista ja/tai kotimaista – pääomaa uudelleen järjestelyprosessien tueksi. Täten ydinkysymykseksi muodostuu se, että talouden on oltava houkutteleva pääomalle, investoinneille, uuden luomiselle ja kehittämiselle.

Kuvio 4.2. Yrityksen rahoituksellisen kriisin eri vaiheet. Lähde: mukaillen Wruck (1990), Gilson ja Lang (1990) sekä Weiss (1990).



Taulukossa 4.3 kuvataan Hillierin ja McCloganin (2007) tutkimuksen mukaan jaoteltuna yksityiskohtaisemmin, mitä toimenpiteitä yritykset tekevät pyrkiessään kääntämään kriisiytyntä toimintaansa uudelleen kannattavaksi (Turnaround). Kyseinen tutkimus on toteutettu Iso-Britannian yritysaineistolla vuosina 1992 –1998. Konkurssi- ja turnaround tutkimusgenren valtavirta on toteutettu yleensä ottaen urauurtavimmin 1990 –luvulla. Useat tutkimukset eri kansainvälisillä aineistoilla osoittavat samankaltaisia tuloksia. Kyseisen tutkimuksen mukaan yhteensä noin 40 prosenttia yrityksistä toteuttivat yritystoiminnan pohjan laajentamisen eri variaatioita. Runsaassa 65 prosentissa tapauksista kriisistä toipumisen toimenpiteitä käsitti erilaisia operatiivisen toiminnan rajoittamisen ja supistamisen toimia. Näissä toimenpiteissä liki 30 prosentissa tapauksissa toteutettiin pääoman myyntiä, spin-off toimia ja muita sopeuttamistoimia. Ylivoimaisesti yleisen järjestelymuoto oli osinkojen pidättäminen, joka käsitti reilut 45 prosenttia kaikista järjestelykeinoista. Tässä huomattakoon, että useampia rahoitusjärjestelyiden toimia toteutettiin samanaikaisesti toisiinsa integroiden. Ulkopuolinen uusi sijoittaja oli toimenpiteiden joukossa noin 4,5 prosentissa tapauksia. Lisäksi toimitusjohtajaa vaihdettiin noin 20 prosenttia tapauksissa. Yhteenvetona tutkimuksen kohteena olleiden yritysten toteuttamista toimenpiteistä voidaan todeta, että useat toimenpiteet eri kategorioissa ja toimintatapojen sisällä ovat kriisiyrityksissä käytössä yhtäaikaaisesti. Tärkeää on, että liiketoimintaympäristö mahdollistaa toimenpiteiden laajan kirjon, sekä ennen kaikkea pääoman saatavuuden tarvittaviin toimenpiteisiin.

Taulukko 4.3. Turnaround strategiat.

Raportoitu toimenpide	% yrityksistä
Pääoman laajentaminen	
Täysi sulautuminen tai yritysosto	32,46
Osittainen sulautuminen tai yritysosto	4,55
Yhteisinvestointi / lisäpääoma	8,44
Lisäinvestoinnit	0,65
Lisätä tuotantoa tai laajentaa tuotantokapasiteettia	2,60
Yhteensä	40,26
Pääoman supistamismenetelmät	
Pääoman myynti /spin-off/luopuminen	29,87
Yksikön sulkeminen	1,30
Liiketoiminnan osasta luopuminen	7,14
Kulujen sopeutusohjelma	16,23
Työntekijöiden määrän vähentäminen	13,64
Yhteensä	65,58
Rahoitusjärjestelyt	
Osinkojen leikkaaminen	45,45
Velkojen uudelleen järjestelyt	1,95
Uutta velkaa	4,55
Uutta omaa pääomaa	3,90
Sijoitus	6,49
Yhteensä	54,55
Ulkoinen kontrolli	
Uusi ulkoinen omistaja, ei rahoittaja	0,65
Neuvottelut	4,55
Epäonnistunut ostotarjous	0,00
Yhteensä	4,55
Muutokset johdossa	
Toimitusjohtajan vaihdos	20,78
Pakotettu toimitusjohtajan vaihdos	8,44
Yhteensä	20,78

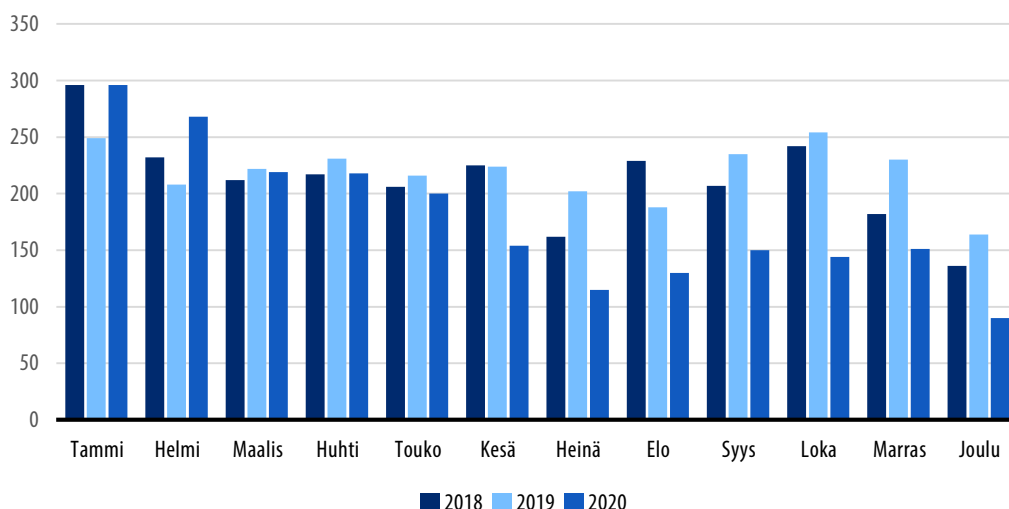
Mukaillen: Hillier & P. McColgan, "Managerial discipline and firm responses to a decline in operating performance", Working Paper (2007).

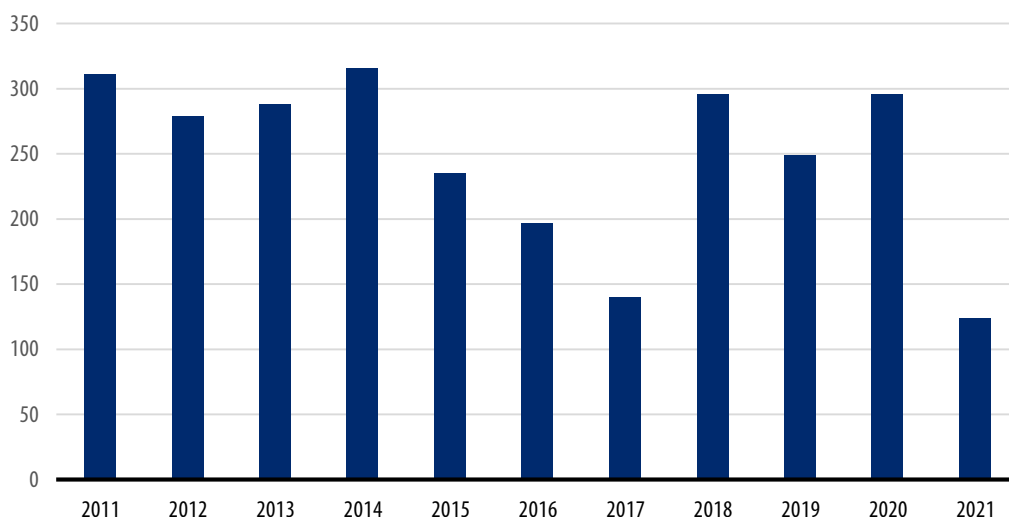
4.5 Konkurssien lukumäärän kehittyminen

Tilastokeskuksen kahden viimeaikaisimman tilaston mukaan konkurssien määrä vuonna 2020 ja vuoden 2021 aikana on selvästi alhaisempi kuin muutamana edeltävä vuonna. Kuviosta 4.3 nähdään että vuoden 2020 alussa konkurssien määrä oli joko aikaisempien vuosien tasolla, tai selvästi aikaisempia vuosia korkeampi. Toukokuun 2020 jälkeen konkurssien määrä on ollut selvästi aikaisempia vuosia alhaisempi. Kokonaisuudessa konkurssien määrä maassamme väheni vuonna 2020 18,6 prosenttia edellisvuoteen verrattuna. Kulutuskysynnän ollessa selvästi rajoitettua, konkurssien luonnonmukaista alhaisemman määrän voidaan selvästi ajatella johtuvan noudatetusta koronatukipolitiikasta. Kuviosta 4.4 nähdään, että konkurssien määrän trendi on edelleen laskeva.

Yritystukien lisäksi konkurssien määrää vuonna 2020 ja vuoden 2021 alussa verrattuna aikaisempiin vuosiin on laskenut väliaikaislainsäädäntö, jolla rajoitettiin konkurssiin hakemista. Tilapäinen lakimuutos päättyi tammikuun lopussa. Tämän odotetaan näkyvän konkurssiin asetettujen yritysten määrän kasvuna vuoden 2021 aikana. Konkurssien lisäksi on seurattava yritystoiminnan lopettavien lukumäärää. Suomalaisen yritysrahoitusjärjestelmän pankkikeskeisyys ajaa yritykset ennemminkin saneeraamaan tai lopettamaan yritystoimintansa ennen varsinaista konkurssia, mikäli vain mahdollista. Tämä sen vuoksi, että uuden yritystoiminnan perustaminen konkurssin jälkeen pankkikeskeisessä rahoitusjärjestelmässä hankaloituu huomattavasti konkurssin haitatessa yrittäjän luottokelpoisuutta. ELY-keskuksilta raportoidun tiedon mukaan yhä useampi yritys hakee neuvoja yritystoiminnan lopettamiseen (Talouselämä 24.3.2021).

Kuvio 4.3. Vireille pannut konkurssit tammi-joulukuussa 2018–2020. Lähde: Tilastokeskus, Julkaistu: 27.1.2021.



Kuvio 4.4. Vireille pannut konkurssit tammikuussa 2011–2021. Lähde: Tilastokeskus, Julkaistu: 17.2.2021.

4.6 Uuteen suuntaaminen, regulaatio ja t&k -toiminta

Yritysten suunnatessa tulevaan pandemian haastaessa kansantalouksia globaalisti ja luoden taloudellisesti hyvinkin turbulentin tilanteen on kiinnitettävä huomiota uuden luomiseen tutkimus- ja kehitystoiminnan kautta. Globaali kriisi tulee muuttamaan liiketoimintatapoja, asiakkaiden tarpeita ja toimintakulttuuria ulkoisen shokin voimalla. Samaan aikaan uudet regulaatiot muuttavat markkinoita astuessaan voimaan. Euroopan komission eteenpäin ajama kestävä rahoituksen kehikko on yksi merkittävimmistä regulaatiokehikiöistä, joka vaikuttaa eurooppalaisiin yrityksiin merkittävästi tulevaisuudessa. Kestävän rahoituksen kehikon tarkoitus on tukea EU:n ilmastopoliittisten tavoitteiden saavuttamista vuoteen 2030 mennessä.

Tarkoitus on, että eri taksonomioiden, regulaation ja konkreettisten toimenpiteiden – kuten investointitukien kautta – rahoitusmarkkinat ohjaavat yritystoiminnan kehittymisen ilmastomuutosta ehkäisevään kestävämpään suuntaan. Yksinkertaistettuna tämä tarkoittaa laajempia investointimahdollisuuksia yrityksille, jotka huomioivat kestävä kehityksen suuntaviivat suunnitelleessaan investointejaan. Tämä mahdollistuu erilaisten rahoitusinstrumenttien ja myös investointitukien avulla. Konkreettisimmillaan tämä tarkoittaa tulevaisuudessa kalliimpia rahoitusratkaisuja yrityksille, jotka eivät huomioi kestävä kehityksen rakenteita investoinneissaan. Tämän saa aikaan ns. Green Financing toimenpiteiden ulottaminen Basel III säännösten kautta eri rahoitusinstrumenttien välittämänä suoraan yritystoiminnan rahoittamiseen.

Tutkimus- ja tuotekehitystoiminnan muodostaessa yritysten uudistumisen ytimen on äärimäisen tärkeää, että yritykset panostavat t&k -toimintaan. Yksinkertaistetussa

ajatuskehikossa globaalin pandemian muuttaessa totuttuja toimintatapoja ja regulaation muuttaessa rahoitusmarkkinoiden ehtoja olisi yritysten panostettava rakenteisiin, jotka mahdollistavat mahdollisimman edullisen rahoituksen yritystoiminnalle myös jatkossa. Tämä tarkoittaa t&k – toiminnan suuntaamista kestäväen kehityksen ratkaisuihin eri liiketoiminnoissa ja eri toimialoilla sekä yritystoiminnan tulevaisuuden potentiaalin ja houkuttelevuuden rakentamiseen tätä kautta. Lisäksi on jo nyt havaittavissa, että aiemmin voimakkaastikin lähikontaktia vaativat palvelutoiminnot ovat siirtyneet digitaalseksi palveluksi asiakaskunnan estyttyä käyttämään palveluita entiseen tapaan. Tästä esimerkiksi liikunta- palveluiden voimakkaampi siirtyminen digitaalseksi palveluksi. Tämän tyyppinen muun- tautuminen luo uuden ulottuvuuden ja asiakaskunnan palvelulle.

4.7 Omistajat, henkilöstö ja kriisistä selviytyminen

Yrityksen tappioihin liittyvä kirjallisuus käsittelee tappioita monimutkaisina tapahtumina, jossa yritysjohtoon on kurialaisesti uudelleen suunnattava toimia yrityksen tulevaisuuden tuottokyvyn turvaamiseksi. Tämä on etenkin yritysjohtoon ja omistajien välinen agenttiteoreettinen ongelma, jossa vastakkain ovat yritysjohtoon näkemys yrityksen tulevasta tuloksen tuottokyvystä ja omistajien omistamisen aikajänne. Omistustyyppit ovat luokiteltavissa neljään eri omistajatyypin seuraavasti: piensijoittajat eli kotitaloudet omistajana, kotimainen institutionaalinen omistus, valtio-omistus ja ulkomaalaisomistus. Lisäksi merkittävä omistajaluokka on laajemman omistuksen omaavat keskittyneet omistussuhteet. Tätä omistustyyppiä edustavat esimerkiksi perheet omistajina perheyriyksissä. Omistajaluokkien lukumäärä eri yrityksessä riippuu yrityksen koosta. Mitä laajempi on omistajien kirjo yrityksessä, sitä diversifioituneemmat odotukset omistajilla on suhteessa yrityksen toimenpiteisiin tappiutilanteissa. Mitä lyhyempi on omistajan omistuksen aikajänne, sitä nopeampia toimenpiteitä omistajasijoittajat edellyttävät tappioiden kääntämisessä voitolliseksi tulokseksi.

Tutkimuskirjallisuus käsittelee laajasti yrityksen omistajien roolia prosessissa, jossa yrityksen liiketoimintaa käännetään voitolliseksi (turnaround) ja tappioiden kääntämisessä voitoksi (loss reversal). Tutkimuksessa Kettunen, Martikainen ja Voulgaris (2021) tutkittiin suomalaisella tutkimusaineistolla listaamattomissa yrityksissä työntekijöiden pysyvyyttä erityisesti tilanteessa, jossa yritys kärsii väliaikaisista tappoista. Tutkimustulokset osoittavat, että yritysten pitäessä henkilökuntansa lyhyen väliaikaisen tappioputken yli lisääntyy todennäköisyys kääntää yritystoiminta nopeammin tuottavaksi tappioputken jälkeen. Tutkimustuloksemme osoittavat tämän suhteen olevan erityisen selkeän perheyriyksillä, joilla on perheenjäsen-toimitusjohtaja. Tutkimustulosta selitetään sosioekonomisella varallisuudella, jonka perheyriysten toimintarakenteissa on eri tutkimuksissa todettu olevan vahva. Tutkimus ei havaitse vastaavaa suhdetta ei-perheyriys-toimitusjohtajille. Yrityksen nopea tuottavuuden nousu on kuitenkin ehdollinen sille, että yrityksen liiketoimintamalli on edelleen validi (pitkä aiempi kannattavuus, ja selkeä väliaikainen shokki tuloslaskelman kannattavuudessa).

Sosioekonominen varallisuus tarkoittaa sitä, että perheen vuorovaikutteista tarvetta kuten identiteettiä, yhteenkuuluvuutta, tunnesidettä, yhteistä vaikuttavuutta, yleistä toisistaan huolehtimista ja perhedynastian jatkuvuutta huolletaan ja arvostetaan kuin yrityksen arvokasta aineetonta pääomaerää. Aiempi kansainvälinen tutkimus laajasti osoittaa, että huolehtiakseen jatkuvuudesta ja varallisuuden sosioekonomisesta osuudesta perheyrietykset ovat valmiita kestämään hetkellisesti syvääkin kannattavuuden heikkenemistä suunnaten tulevaan. Tutkimus myös osoittaa, että perheyrietyksillä on keskimäärin muita yrityksiä suurempi taipumus investoida t&k-toimintaan silloinkin, kun yrityksen liiketoiminnan jatkuvuus saattaa olla laskevan trendin vuoksi uhattuna. Tutkimus tulkitsee tämän suuremman taipumuksen investoida t&k-toimintaan olevan nimenomaan voimakas sitoutumisen tarve yritystoiminnan jatkuvuuden visiolla. Yhteenvetona voidaan todeta, että henkilökuntaan sitoutunut ja omistautunut yritys pystyy tappionkin ja liiketoiminnan kannattavuuden heikentyessä sitoutumisella, kehittäväällä ja visionäärisellä omistamisella kääntämään liiketoiminnan kannattavaksi.

4.8 Tutkimusjaoston näkemyksiä

- Tukipolitiikassa tulee pyrkiä tunnistamaan elinkelpoiset yritykset, jotta tukea kohdentuu tulevan kasvun ja velan rahoituksen kannalta kestävästi.
- Konkurssien määrä väheni vuonna 2020. Myönnettyjen yritystukien lisäksi tähän vaikutti yritystukien lisäksi väliaikaislainsäädäntö, jolla rajoitettiin konkurssiin hakemista.
- Yritykset, joiden suurin kustannuserä on henkilöstökustannukset, tarvitsevat ja hyötyvät eniten lomautusjärjestelmästä ja suorasta palkkatuesta. Tätä yritystyyppiä edustavat esimerkiksi erilaiset palveluyritykset.
- Mitä raskaampi on yrityksen taserakenne, sitä syvemmälle vaikeuksiin yritys voi ajautua kriisin pitkittyessä. Tällöin yritykset tarvitsevat kustannustukea selvitäkseen sekä äkillisestä kriisistä että myös keskipitkällä aikavälillä raskaamman taseen aiheuttamasta tuloslaskelman ja taseen pidempiaikaisesta heikkenemisestä. Tästä esimerkkinä voidaan mainita esimerkiksi matkailuala ja teollisuustuotantoyritykset.
- Liiketoiminnan vaatiessa jatkuvasti uudistumista ja kriisin muuttaessa liiketoimintamalleja on yritysten tulevan kilpailukyvyn vuoksi perusteltua tukea yritysten toiminnan uusiutumista erilaisilla t&k-tuilla, jotka edesauttavat yrityksen uusiutumista ja kehittämistä.
- Suora tuki ilman uudistumismotivaatiota saattaa myös passivoida yrityksiä. Riski korostuu, jos globaali pandemiakriisi muuttaa markkinoita voimakkaasti ja tekee aiemman kaltaisesta liiketoiminnasta kannattamatonta.

LÄHTEET

- Altman, E. (1968) Financial Ratios, Discriminant Analysis and the Prediction of Corporate Bankruptcy. *Journal of Finance*, 23, 589–609.
- Altman, E.I., M. Iwanicz-Drozdzowska, E. K. Laitinen ja A. Suvas (2017). Financial Distress Prediction in an International Context: A Review and Empirical Analysis of Altman's Z-Score Model. *Journal of International Financial Management & Accounting* 28 (2), 131–171
- Anderson, R. C., ja Reeb, D. M. (2003). Founding-family ownership and firm performance: evidence from the S&P 500. *The Journal of Finance*, 58(3), 1301–1328.
- Anderson, R. C., ja Reeb, D. M. (2004). Board composition: Balancing family influence in S&P 500 firms. *Administrative science quarterly*, 49(2), 209–237.
- Caballe, J. ja M. S. Santos (1993). On Endogenous Growth with Physical and Human Capital, *Journal of Political Economy* Volume 101, Number 6
- Ballot, G., F.Fakhfakh ja E. Taymaz (2001), Firms' human capital, R&D and performance: a study on French and Swedish firms, *Labour Economics*, Volume 8, Issue 4, September 2001, Pages 443–462.
- Edith S.Hotchkiss Kose John, ja Karin S.Thorburn (2008). Bankruptcy and the Resolution of Financial Distress, in *Handbook of Empirical Corporate Finance* Volume 2, 2008, Pages 235–287.
- European banking federation (2021). www.ebf.eu/priorities/financing-growth/sustainable-finance/
- European Central Bank (2021). www.ecb.europa.eu/ ~ Basel III
- Gomez-Mejia, L. R., Cruz, C., Berrone, P., ja De Castro, J. (2011). The bind that ties: Socioemotional wealth preservation in family firms. *Academy of Management Annals*, 5(1), 653–707.
- Hansson, M., Liljeblom, E., ja Martikainen, M. (2011). Corporate governance and profitability in family SMEs. *The European Journal of Finance*, 17(5–6), 391–408.
- Hillier, D., S. Ross, R. Westerfield, J. Jaffe ja B. Jordan (2010). *Corporate Governance – European Edition*. McGraw Hill.
- Kallunki, J-P., M. Martikainen ja J. Niemelä (2019). *Ammattimainen Sijoittaminen*. Alma Talent
- Kettunen, J., M. Martikainen ja G. Voulgaris (2021) *Employment policies in private loss firms: Return to profitability and the role of family CEOs*. Submitted.
- Martikainen, M ja M. Vaihekoski (2015) *Yritysrahoituksen Perusteet*. Sanoma Wsoy.
- Martikainen, M., Nikkinen, J., ja Vähämaa, S. (2009). Production functions and productivity of family firms: Evidence from the S&P 500. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 49(2), 295–307.
- Morrow Jr, J. L., Sirmon, D. G., Hitt, M. A., ja Holcomb, T. R. (2007). Creating value in the face of declining performance: Firm strategies and organizational recovery. *Strategic management journal*, 28(3), 271–283.
- Pearce II, J. A., ja Robbins, K. (1993). Toward improved theory and research on business turnaround. *Journal of management*, 19(3), 613–636.
- Pinnuck, M., ja Shekhar, C. (2013). The profit versus loss heuristic and firm financing decisions. *Accounting, Organizations and Society*, 38(6–7), 420–439.
- Trahms, C. A., Ndofo, H. A., ja Sirmon, D. G. (2013). Organizational decline and turnaround: A review and agenda for future research. *Journal of Management*, 39(5), 1277–1307
- The Federation of Finnish Enterprises. (2017). The small and medium-sized enterprises. Retrieved from <https://www.yrittajat.fi/en/about-federation-finnish-enterprises/small-and-medium-sized-enterprises-526261>.
- Thornhill, S., ja Amit, R. (2003). Learning about failure: Bankruptcy, firm age, and the resource-based view. *Organization science*, 14(5), 497–509.

5 Koronapandemian aikaisten uusien yritystukien arviointi

5.1 Koronatuot politiikkavälineinä: tukien periaatteet

Koronakriisiä luonnehtivat koko yhteiskuntaa koetelleen häiriötilan yllätyksellisyys ja äkillisyys sekä julkisen vallan kansalaisille ja elinkeinotoiminnalle asettamat rajoitteet ja sulkutilat. Isolle osalle yrityksiä koronapandemia on merkinnyt suurta liikevaihdon laskua, mikä yleensä on ilmeisin riskitekijä yrityksen toiminnan jatkuvuuden kannalta. Sekä kotimaisen että vientikysynnän samanaikainen hiipuminen toi esiin uhan useille toimialoille ulottuvasta negatiivista kierteestä ja konkurssiaallosta, missä konkurssien mukana toimitusketjut katkeilevat ja saatavat jäävät saamatta niidenkin yritysten kohdalla, jotka eivät ole kriisin ytimessä. Tämän negatiivisen dominoefektin katkaiseminen on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista ja peruste yritysten tukemiselle kriisiaikana. Myös julkisen vallan yksityiselle elinkeinotoiminnalle asettamat rajoitukset synnyttävät tarpeen tuelle, joka kompensoi näistä esteistä syntyneitä haittaa.

Normaalioloissa tapahtuvana yritysten kriisiytyminen on olennainen osa normaalia markkinatalouden dynamiikkaa. Aika ajoin tapahtuva yksittäisten yritysten poistuminen markkinoilta yrityskohtaisen kriisiytymisen seurauksena on osa ns. luovan tuhon prosessia eli tuottavuutta kohottavaa yritys rakenteiden muutosta. Lisäksi kriisiytymisen seurauksena ei ensisijaisesti ole konkurssi vaan korjausliikkeet, kuten toiminnan osien tai kulujen karsinta ja uudet prosessit tai tuotteet. Vasta korjausliikkeiden mahdollisesti kariutuessa yritys ajautuu konkurssiin. Koronakriisi synnytti kuitenkin systeemisen yritysten kriisiytymisen skenaarion, mikä on koko yhteiskunnan kannalta pelottava kehityskulku. Yritystasolla välineet kriisistä selviämiseksi ovat poikkeusaikoina periaatteessa samoja kuin normaaliaikoina, mutta kriisin puhkeaminen ”salamana kirkkaalta taivaalta” ja sen systeeminen luonne synnyttävät tarpeen julkisen vallan tähän erityistilanteeseen räätälöidyille politiikkatoimille. Samalla kollektiivinen riskinjako ja makrotaloudellisen vakauden ylläpito korostuvat kriisiajan yritystukien perusteina kuten aikaisemmin luvussa 2 tuotiin esille.

Luvussa 4 tarkasteltiin kriisin heijastumista yrityksen tuloslaskelmaan ja taseeseen. Liikevaihdon laskusta seuraa tarve sopeuttaa kuluja ja erityyppiset kuluerät eroavat toisistaan sen suhteen, kuinka helposti ja nopeasti niiden vähentäminen onnistuu. Eri kuluerien suhteellinen merkitys luonnollisesti vaihtelee huomattavasti eri yritysten välillä. Henkilöstöku-
luja voidaan vähentää lomauttamalla tai irtisanomalla henkilökuntaa ja kynnys näihin toimiin on sidoksissa siihen, kuinka henkilöiden toimeentulo on turvattu ja kuinka joustavaa

lainsäädäntö on muun muassa ilmoitusaikojen suhteen. Muiden kulujen kohdalla vaihtelu on suurta ja niiden joukossa on tyypillisesti sekä sopeutettavissa olevia tavaroiden ja palveluiden ostoja että vaikeasti muutettavia sitoumuksia kuten vuokra-, sähkö- ja erilaiset lisenssisopimuksia. Poistot ovat huonosti sopeutettava erä, jota sitoo poistosuunnitelman noudattaminen. Kulujen sopeutuskyvyn ohella kriittiseksi tekijäksi muodostuu se, kuinka yritys pystyy turvaamaan rahoituksensa liiketoiminnan kassavirtojen äkillisesti kutistuessa. Lainansaanti ja rahoituksen uudelleenjärjestelyt riippuvat puolestaan erityisesti pankkien luotonantovalmiudesta, kun rahoituksen kysyntä kasvaa monilla sektoreilla samanaikaisesti ja epävarmuus on suurta.

Kriisiajan yritystukimallin tavoitteissa voidaan painottaa eri tekijöitä. Yritysten kannalta mahdollisimman nopea kulusopeutus on tehokasta tappiokierteen katkaisemiseksi, mutta julkisen vallan intressinä voi olla pikemminkin ”pyörien pitäminen pyörimässä” ostovaikeuksien ja makrotalouden kannalta. Esimerkiksi lomautusjärjestelmä on yrityksen näkökulmasta joustava ja helppo tapa sopeutua kriisiin, mutta pitkään jatkuvat kokoaikaiset lomautukset loitontavat työntekijöitä työmarkkinoista ja ovat tässä suhteessa heikompi vaihtoehto kuin tuki työajan lyhennyksille. Julkisen vallan näkökulmasta tukea voidaan pyrkiä jakamaan siten, että yritysten pystyessä pysymisen ohella edistetään muitakin tavoitteita.

Kriisin alussa syntyi tarve nopeaan reagointiin käyttöön otettujen rajoitustoimien ja kriisitunnelman nopean leviämisen johdosta.²¹ Päätöksenteossa kuitenkin törmättiin siihen, että käytössä ei ollut valmista kriisiajan tukimallia. Myöskään taloustieteessä ei ole kriisituelle vakiintunutta teoreettista perustaa, sillä yleensä tarkastellaan tuen perusteita sekä vaikutuksia yritysten uudistumiseen ja tuottavuuteen vakaan talouden tilassa.

Vihriälä ym. (2020) tarkastelivat kriisiajan yritystuella asetettavia kriteerejä esitellessään oman tukimallinsa, jota sittemmin politiikkavalmistelussa täsmennettiin ja mallia alettiin kutsua kustannustueksi. Tukimallilla tähdätään yritysten maksuvalmiuden ja kannattavuuden parantamiseen siten, että tuen määräytymisessä otetaan huomioon sekä liikevaihdon pudotuksen suuruus että hitaasti sopeutettavien kiinteiden kustannusten ja palkkojen määrä.

21 Toteutuneen kehityksen valossa ensiarviot talouden supistumisesta olivat tosin liian synkkiä. Esimerkiksi Vihriälän työryhmän raportin ns. keskittien vaihtoehdossa talouden ennakotiin supistuvan 9 % vuonna 2020 ja supistuminen jäänee noin 3 prosenttiin (Vihriälä ym. 2020). Arvioiden pessimismää selittää se, että etukäteen ei osattu ennakoita tukitoimien poikkeuksellista mittaluokkaa. Rajoitustoimet ovat vähentäneet tuotantoa niitä koskevilla aloilla, mutta samalla ko. toimien ajoituksella ja kohdennuksella aikaansaatu epidemian hallinta on pitänyt pelkotekijät kohtuullisina. Monilla talouden aloilla ja sektoreilla vaikutukset ovat voineet jäädä lieviksi tai jopa olemattomiksi.

Työryhmän mukaan

- Tuen pitää kohdentua pahiten kärsineille yrityksille
- Tukimallin pitää perustua helposti ja luotettavasti mitattavissa oleviin tietoihin, jotta se on hallinnollisesti toteutettavissa
- Tuen pitää vääristää yritysten käyttäytymistä mahdollisimman vähän
- Tukipolitiikan pitää olla oikeudenmukaista ja yleisesti hyväksyttävissä olevaa
- Tuen kustannusten pitää olla yhteiskunnan kestävässä rajoissa

Tutkijaryhmä totesi myös, että kriisin pitkittyessä kustannustuen kaltainen toimintaa ylläpitävä sääntöperusteinen tukimalli ei enää palvele tarkoitustaan ja tarvitaan valikoivampaa tukea. Tässä valikoivammassa mallissa tuki kohdennettaisiin yrityksiin, joiden kohdalla konkurssit tuottaisivat suurimpia tuotannon ja työllisyyden menetyksiä.

Kutilainen ym. (2021) korostavat sitä, että taloustieteessä yritystukia voidaan perustella vain ulkoisvaikutuksilla ja muilla markkinapuutteilla. Koronakriisin aikana nämä yleisperiaatteet pätevät ja kyse on siitä, miten niitä sovelletaan. Kriisin aikana korostuvat muun muassa yritysverkostoissa laajenevat haitalliset vaikutukset ja tuella pyritään vähentämään näitä negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Myöntökriteereinä korostuvat tällöin mm. kyky estää yritysverkostoissa leviäviä negatiivisia vaikutuksia sekä kyky kehittää ja levittää uusia liiketoimintamalleja yritysverkostoissa kehittäjäyrityksen ulkopuolelle. Lisäksi kriisissä suorat elinkeinotoiminnan rajoitukset ovat perusteltu tuen jakamisen peruste, mutta käytännössä myös oikeudenmukaisuusnäkökohdat, edunvalvonta, yritysten hakukäyttäytyminen ja rahoittajaorganisaatioiden toiminta vaikuttavat lopputulokseen.

Kriisiajan tukitoimia on pidetty laajasti välttämättöminä, mutta toisaalta tuen suuntaamiseen ja tukimuodon valintaan on esitetty erilaisia painotuksia. Yksittäisen yrityksen välitöntä maksuvalmiutta ja kannattavuutta korostava painotus poikkeaa painotuksesta, joka korostaa vaikutuksia yritysverkostoissa ja kokonaistaloudellisia vaikutuksia. Annettaessa paljon painoa kokonaistaloudelliselle vaikutukselle arvotetaan myös eri alojen konkurssisiriskejä eri tavoin riippuen siitä, kuinka korkeita tai matalia markkinoille tulon kynnykset ovat. Matala kynnyys tarkoittaa ko. alan konkurssien olevan koko talouden kannalta vähemmän haitallisia kuin korkean kynnyksen aloilla, koska konkurssissa menetetty yritys on helpommin korvattavissa uudella yritystoiminnalla. Tämä voi kuitenkin olla ristiriidassa sen periaatteen kanssa, että tukea tulisi kohdistaa eniten kärsineille aloille. Koronakriisissä esimerkiksi monet yksityiset henkilökohtaiset palvelut kuuluvat kriisin koettelemiin aloihin, joilla usein on matala tulokynnyys markkinoille.

5.2 Koronatuett kriisin eri vaiheissa

Koronakriisiä on luonnehtinut huomattava epävarmuus kriisin kestosta ja syvyydestä eli tekijöistä, jotka ovat niin tarvittavan tuen määrän kuin tukimuotojen valinnan kannalta keskeiset. Vaikka kriisin kesto on vaikeasti arvioitavissa, politiikkatoimien suunnittelua auttaa kriisin jäsentäminen eri vaiheisiin kuten luvussa 2 tehtiin. Siinä käytetyn jaottelun mukaan kriisin vaiheet talouden kannalta ovat talouden (osittainen) sulkeminen, toipumisvaihe ja kriisin jälkeinen ”uusi normaali”, missä talouden rakenne on osin uudistunut ja julkista taloutta vakautetaan kriisin jäljiltä.

Talouden sulkuvaiheen ensireaktiona voidaan pitää toimia, joilla varmistetaan yritysten mahdollisuutta saada pankkiluottoa. Varmistamalla lainamuotoisen rahoituksen saatavuutta pyritään vastaamaan akuutteihin kassakriiseihin sekä kasvattamaan aikaikkunaa, jossa yritys voi tehdä muita sopeutustoimia. Lainamuotoisen rahoituksen merkittäväksi rajoitteeksi muodostuu kuitenkin se, että kriisin kesto, lainatarvetta ja takaisinmaksusuunnitelmaa on usein lähes mahdoton arvioida poikkeusoloissa. Vaikka yritys olisi normaalioloissa kannattava, yksityisillä rahoittajilla ei tällöin ole riittävästi informaatiota siitä, mitä yrityksiä kannattaisi rahoittaa ja pelastaa.

Kriisin alkuvaiheessa tarvitaan erityisesti tukimallia, joka pyrkii suuntaamaan tukea eniten myyntiä menettäneille yrityksille ja joka huomioi sen, että erityisesti kiinteiden kustannusten sopeuttamiseksi on vain vähän tehtävissä lyhyellä aikavälillä. Likviditeettiongelman ohella se pyrkii vastaamaan myös kannattavuusongelmaan, joka syntyy kulujen hitaammasta laskusta suhteessa tulojen laskuun. Kysymyksessä on tällöin kustannustuki tai vastaava tukimuoto, joka perusluonteeltaan on yritys rakenteita säilyttävä. Äkillisessä kriisissä korostuu tarve saada varat nopeasti kohdeyritysten käyttöön ja tämä toteutetaan kaavamaisella säännöllä, joka laskee mekaanisesti kaikille tuen kriteerit täyttävälle yrityksille avustuksen määrän. Tämän jälkeen kysymyksessä on massaluonteinen tuen hakeminen, myöntäminen ja maksatus, minkä edellytyksenä puolestaan on riittävän ajantasainen tietoperusta liikevaihdon kehityksestä ja kiinteistä kustannuksista.

Pahimman kriisivaiheen jälkeen ja talouden lähtiessä toipumaan on mahdollista siirtyä enemmän tukien yrityskohtaisen harkinnan suuntaan, kun talous ei ole enää vapaassa pudotuksessa tai lähellä sitä. Kriisin ainakin osittain hellittäessä osa yrityksistä ja niiden rahoittajista pystyy ennakoimaan tulevaisuutta ja liiketoiminnan riskejä. Tämä mahdollistaa sen, että suorien yritystukien määrää voidaan supistaa ja takausten ja lainojen merkitys vastaavasti kasvaa. Kriisin jatkuminen ja rajoitustoimet osassa taloutta ylläpitävät kustannustuen tarvetta, joka kuitenkin on aiempaa rajatumpi. Liian pitkään ja liian laajalle talouden aloille maksettu tuki synnyttää riskin liiketaloudellisesti heikosti kannattavista yrityksistä, jotka pysyvät pystyssä vain tuen varassa ilman aitoa elinkelpoisuutta (ns. zombie-yritykset). Niistä voi muodostua ongelma sekä alan muiden yritysten että

tuottavuuskehityksen kannalta. Tukipolitiikasta irrottautuminen ei kuitenkaan ole helppoa, sillä tuensaajille on voinut muodostua vahva odotus tukien jatkumisesta.

Syvä kriisi muuttaa yleensä myös kysynnän rakenteita ja talouden toimintatapoja. Tämä puhuu sen puolesta, että myös tukien painopistettä tulee muuttaa rakenteita säilyttävistä tukimuodoista niitä uudistavaan suuntaan. Tällöin tukien suuntaamisessa korostuvat normaaliaikoinakin käytössä olevat tukimuodot, niiden kriteerit ja myöntäjätahot ja tukitarpeen yritys- ja hankekohtainen arviointi niiden kasvuvaikeuksien kannalta. Tuki on aiempaa ehdollisempaa uusien tuotteiden tai prosessien kehittämiseksi ja hankkeita arvioidaan näiden kehittämistoimien verkostovaikutuksilla muiden yritysten kannalta. Talouden kohentumisen mukana alentunut tuen tarve merkitsee sitä, että tällainen hankekohtainen arviointi on käytännössä mahdollista tukiorganisaatioiden normaaliajan menettelytavoilla.

Edellä esitettyjen näkökohtien valossa kriisiaikaisen tukipolitiikan marssijärjestys muodostuisi seuraavaksi. Kriisin alkumetreillä otetaan käyttöön politiikka, missä valtio lupautuu jakamaan aiempaa laajemmin lainamuotoisen rahoituksen riskejä. Pikaisesti otetaan käyttöön myös kannattavuus- tai kustannustuki, joka on luonteeltaan yritystoiminnan rakenteita säilyttävä. Akuutin kriisivaiheen jälkeen sen merkitys kutistuu ja tuen suuntaamisessa korostuu toiminnan kehittämisen ja uudelleen suuntaamisen tavoitteet. Käytännön päätöksenteossa syntyy kuitenkin rajoitteita esimerkiksi siitä, kuinka tuet saadaan käytännössä maksatukseen riittävän nopeasti. Keskeisiä kysymyksiä liittyy muun muassa siihen, onko käytettävissä riittävän reaaliaikaista tietoa yritysten taloudesta, onko tuen maksajaorganisaatioissa riittävästi henkilökuntaa ja mikä on päätöksenteon reagointikyky ylipäätään.

5.3 Käyttöön otetut koronatuet

5.3.1 Kehittämistuet ja kustannustuet sekä liikevaihdon kehitys toimialoittain

Seuraavassa arvioidaan Suomessa käyttöön otettujen koronatukien soveltuvuutta edellä esitettyjen näkökulmien perusteella. Tukien ehtoja ja jakautumista mm. eri toimialoille on kuvattu yksityiskohtaisemmin luvussa 3. Yleiskuvan muodostamiseksi tukia tarkastellaan aluksi jaoteltuina kehittämistukiin ja kustannustukityyppeihin tukiin ja tarkastelu perustuu vuoden 2020 aikana maksettuihin tukiin. Pääperiaatteissaan ne tukevat erityyppisiä toimintoja: kehittämistuet nimensä mukaisesti uuden kehittämistä ja kustannustuet olemassa olevia toimintoja. Kehittämistukiin luetaan tässä sekä Business Finlandin esiselvitystuet ja kehittämistuet että ELY-keskusten enintään viiden hengen yrityksille myöntämät tilanneanalyysi- ja kehittämisavustukset eli toisin sanoen tuet, joilla rahoitetaan erikseen määriteltyjä kehittämishankkeita eikä ”business as usual” -toimintoja.

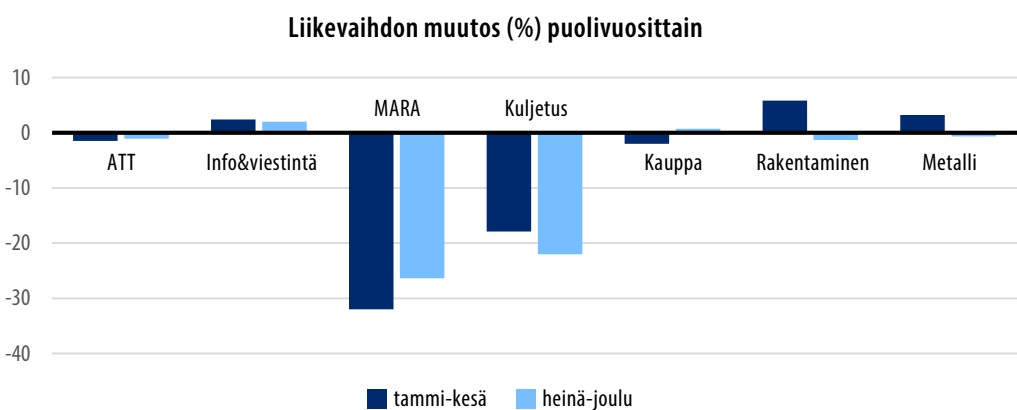
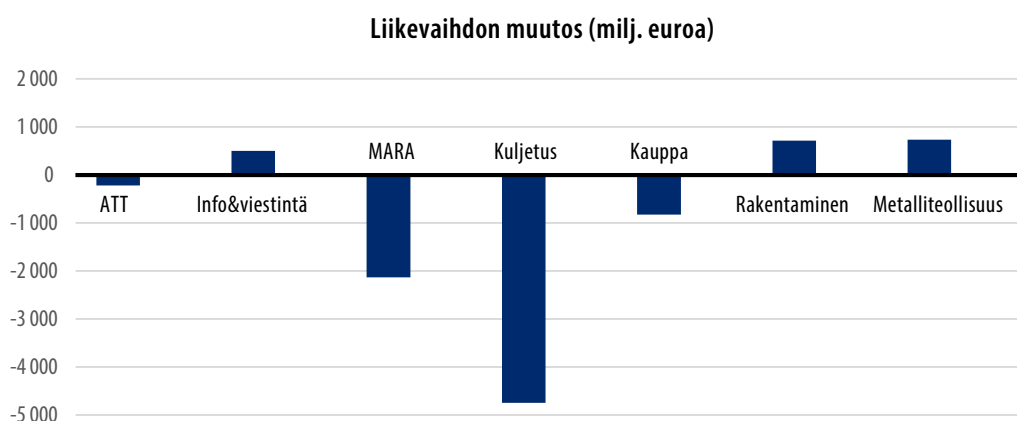
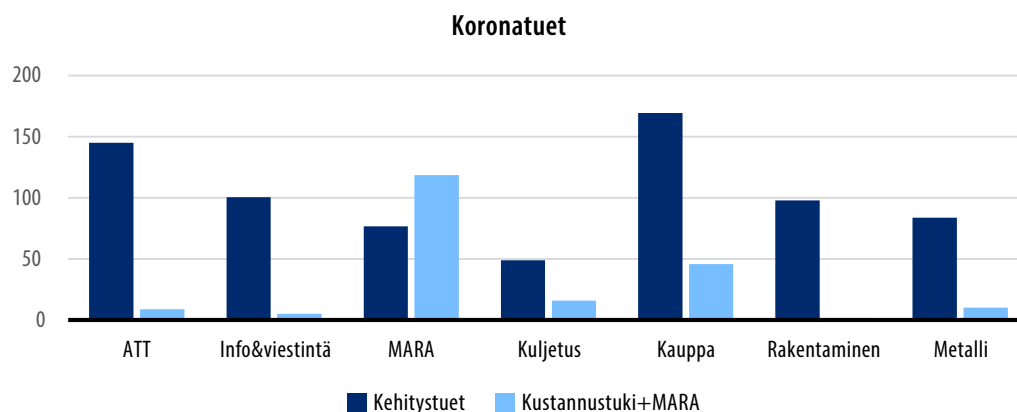
Kustannustukityyppeihin tukiin luetaan varsinainen kustannustuki sekä tuet ravintola-alan yrityksille (tuki toiminnan rajoittamisesta sekä uudelleentyöllistämisen tuki). Sekä varsinaisella kustannustuella että ravintola-alan tuella katetaan osa joustamattomista kiinteistä kustannuksista ja tuen määrää suhteutetaan liikevaihdon laskun suuruuteen ja kummasakin huomioidaan myös palkkakuluja (ravintolatuen kohdalla uudelleentyöllistämistuen muodossa). Vuonna 2020 maksetuissa kustannustuissa ovat mukana lähinnä vain ensimmäisen hakukierroksen tuet.

Tukien kohdentumista tarkastellaan karkealla toimialajaolla ja siten, että mukana olevat alat ovat kohdentumisen kannalta selkeitä kokonaisuuksia ja kattavat kuitenkin laajasti talouden eri sektoreita (Kuvio 5.1). Tarkastelussa mukana olevien toimialojen saamat tuet ovat yhteensä 72 prosenttia vuonna 2020 maksetuista suorista koronavastuksista yrityksille (927 miljoonaa euroa/1 287 miljoonaa euroa). Maksetut kehittämistuet ovat tässä toimialajoukossa yhteensä 721 miljoonaa euroa ja kustannustukityypiset yhteensä 206 miljoonaa euroa ja kummankin tukityypin osuus on noin 72 % kaikista vuonna 2020 maksetuista ko. luokan tuista. Lisäksi luvun 3 tietojen perusteella voidaan todeta se, että Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämien kehittämistukien jakautuminen toimialoittain on varsin samankaltaista. Kaupan ja kuljetuksen suhteellinen osuus avustuksista on hieman suurempi ELY-keskusten myönnoissä verrattuna Business Finlandin myöntöihin. Vastavasti informaatio ja viestintä sekä metalliteollisuus saavat hieman suuremman osuuden Business Finlandin myönnoistä.

Kehittämistuet ja kustannustyyppiset tuet kohdentuvat toimialoittain hyvin eri tavoin. Kaupan alalle on maksettu kehittämistukia eniten, liki 170 miljoonaa euroa, ja tukityypin osuus on liki 80 prosenttia kaikista alan tuista. Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta, informaatio ja viestintä sekä rakentaminen ovat saaneet kehittämistukia vähintään 100 miljoonaa euroa ja kustannustukien rooli on niissä vähäinen. Majoitus- ja ravitsemustoiminta on tarkastelluista ainoa ala, jolla kustannustuet ovat hallitsevampi tukimuoto. Tätä selittävät pitkälle alan omat tähän luokkaan kuuluvat erityistuet, jotka ovat noin 100 miljoonan euron summallaan alan kannalta tärkein avustusmuoto.

Toimialoittaista tukien jakautumista voidaan peilata myös eri alojen liikevaihdon kehitykseen ja sen valossa eri alojen kohtaamien häiriöiden suuruuteen. Liikevaihdon muutoksella mitattuna suurin euromääräinen liikevaihdon lasku on toteutunut kuljetuksen ja varastoinnin alalla ja suhteellisesti suurin majoitus- ja ravitsemustoiminnassa. Näihin aloihin nähden kaupan alan supistuminen on vaatimattomampaa ja puolivuotistarkastelussa alan liikevaihto jopa aivan lievästi kohosi loppuvuonna. Kaupan ala kuvastaa kuitenkin myös hyvin toimialojen isoja sisäisiä eroja, sillä vuositason tarkastelussa esimerkiksi päivittäistavarakaupan liikevaihdon kasvu ylty runsaaseen seitsemään prosenttiin samalla kun vaatteen ja jalkineiden kaupan liikevaihdosta katosi liki neljännes.

Kuvio 5.1. Koronatuot ja liikevaihdon kehitys toimialoittain 2020. Vuoden 2020 aikana maksetut tuet, milj. euroa; liikevaihdon euromääräinen kehitys näillä toimialoilla sekä liikevaihdon muutos (%) puolivuositain 2020. ATT=Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta, MARA= Majoitus- ja ravitsemistoiminta. Lähde: Tilastokeskuksen yritystukitilasto (tietopyyntö kokeellisen yritystukien osavuositilaston tiedoista) sekä Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto sekä liikevaihtokuvaajat.



Kuljetus ja varastointi sekä majoitus ja ravitsemustoiminta edustavat aloja, joita korona-kriisi erilaisine liikkumisrajoituksineen ja jopa sulkutiloineen on koetellut eniten. Kuljetusalalla isoja kärsijöitä ovat niin ilmailuliikenne kuin merenkulku ja niiden eri toimijat. Yksistään Finnairin liikevaihto laski vuonna 2020 liki 2,3 miljardilla eurolla ja vesiliikenteen vastaavasti yli puolella miljardilla eurolla ja näille liikennemuodoille valtio suuntasi myös erityistoimia kuten Finnairin pääomitus ja liikennöintituki varustamoille. Myös kotimaan taksi- ja linja-autoliikenne hiljenivät selvästi ja maantie- ja rautatieliikenteen liikevaihdon supistuminenkin oli noin miljardin euron suuruusluokkaa.

Karkealla tasolla tarkasteltuna voidaan todeta, että tukien kohdentuminen ei käy käsi kädessä sen kanssa, miten toimialojen liikevaihto on kehittynyt. Tukea on kohdentunut runsaasti toimialoille, joiden liikevaihto ei ole supistunut tai on supistunut vain vähän. Esi-merkkejä tällaisista toimialoista ovat ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta, informaatio ja viestintä, rakentaminen ja metalliteollisuus. Isojen toimialojen sisällä on luonnollisesti isoa variaatiota yritysten välillä ja joukossa on runsaasti myös vaikeuksissa olevia yrityksiä, vaikka keskiarvoina kehitys olisi jopa laajenevaa. Majoitus- ja ravitsemustoiminta on rajoitustoimien kohteena olevana odotetusti merkittävä tukien saaja. Kaupan alan saamiin tukiin lienee liikevaihdon laskun ohella vaikuttanut se, että koronapandemia on laajentanut merkittävästi verkkokaupan suosiota ja moni kaupan yritys on voinut laatia kehittämishankkeen verkkokaupan vauhdittamiseksi. Kuljetussektorin saamien tukien yhteenlaskettu määrä on kaikkein pienin ja sitä voi pitää pienenä myös suhteessa alan liikevaihdon suureen pudotukseen, vaikka huomioidaan se, että erityisesti ilmailu- ja meriliikenteelle on myös omia tämän tarkastelun ulkopuolelle jääneitä tukia.

Liikevaihdoltaan supistuneet toimialat ovat saaneet sekä kehittämistukia että kustannustukea. Liikevaihtonsa säilyttäneet tai sitä kasvattaneet alat ovat saaneet lähinnä vain kehittämistukea, mikä on tietysti luonnollista, kun kustannustuen ehtona on ollut juuri yrityksen liikevaihdon lasku. Mediaanituet ovat suurimmat Business Finlandin myöntämän kehittämisrahoituksen kohdalla ja tukien painottuminen ko. tukiin kasvattaa tukivolyymia suhteessa tilanteeseen, missä tukimuotona olisi kustannustuki. Mediaanitukia on tarkasteltu tutkimuksessa Kutilainen ym. (2021).

Seuraavaksi luonnehditaan mittaluokiltaan tärkeimpiä tukimuotoja hieman yksityiskoh-
taisemmin. Huomiota kiinnitetään myös mm. niihin liittyvään päätöksentekoon ja tukien luonteeseen toisaalta olemassa olevan toiminnan säilyttäjänä ja toisaalta uudistumisen tukena.

5.3.2 Business Finlandin myöntämät tuet

Suorista tuista ensimmäisenä käyttöön otettiin Business Finlandin (BF) myöntämä liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteissa (esiselvitys- ja kehitysrahoitus), joka kustannuksiltaan on muodostunut selvästi suurimmaksi tukimuodoksi liki miljardin euron yhteenlaskulla volyymilla. Ko. rahoitusta saaneita yrityksiä on noin 18 000 ja hyväksyttyjä esiselvityshankkeita on yli 8000 ja isompia kehityshankkeita on liki 12 000.

Tukimuoto synnytettiin poikkeuksellisen nopeasti heti sen jälkeen, kun hallitus otti 12.3.2020 käyttöön ensimmäiset kokoontumista ja liikkumista koskevat rajoitus- ja suositustoimet. Tästä ajankohdasta muutaman päivän päästä sunnuntaina 15.3 TEM:ssä tehtiin päätös luoda BF:n koronatilanteeseen suunnattu rahoitusinstrumentti (BDO 2021). BF avasi haut 18.3 ja tuen maksatukset tileille alkoivat 24.3. Näihin koronatukiin varatut valtuudet kasvoivat hallituksen vuoden 2020 ensimmäisessä lisäbudjetissa esittämästä 150 miljoonasta eurosta jo eduskuntakäsittelyn aikana 700 miljoonaan euroon reaktiona hakemusvyöryyn. Myöhemmissä lisäbudjeteissa tehdyt lisäykset kasvattivat valtuudet yhteensä 980 miljoonaan euroon.

Ensimmäisen lisäbudjetin yhteydessä eduskunta hyväksyi myös 300 miljoonan euron valtuuden ELY-keskusten myöntämälle koronarahoitukselle (tilanneanalyysi ja kehittämisavustus), joka oli enintään 5 hengen yritysten haettavissa. Tukien nopean maksatuksen vuoksi kehittämistukien myöntäminen hajautettiin yrityksen koon perusteella kahdelle organisaatiolle eli Business Finlandille ja ELY-keskuksille, mutta periaatteiltaan tuki-instrumentit ovat samankaltaiset. Myös hakemusten hyväksymisprosentit ovat lähellä toisiaan. Business Finlandiin tulleista 29 669 hakemuksesta 68 % sai myönteisen päätöksen ja myös ELY-keskuksiin tulleista 33 112 hakemuksesta hyväksyttiin 68 %.

Koska Business Finlandin myöntämä häiriörahoitus on luonteeltaan kehittämisrahoitusta, tuella rahoitettujen "toimenpiteiden tulee aina kohdistua yrityksille uusiin asioihin, se ei voi olla olemassa olevan toiminnan suoraviivaista toimeenpanoa eikä operatiivisen tuotantotoiminnan kustannuksia" (Business Finland 2020a). Tuen kohdentumisen suuntaviivoiksi määriteltiin aluksi erityisesti matkailu, matkailun oheispalvelut, luovat ja esittävät alat sekä kaikki muut alat, joiden tuotantoketjujen toimivuuteen koronavirustilanne on vaikuttanut. Käytännössä erityisesti tuen alkuvaiheessa eniten ko. rahoitusta sai ohjelmisto- ja peliala sekä teollisuus (BF 2020b). Sitten toimialapainotuksesta luovuttiin.

Kehittämistuen valinta kriisitueksi perustui ajatukseen tukien saamisesta mahdollisimman nopeasti maksatukseen ja valinta kohdistui valmiina olevaan kehittämistukien malliin. Tämän tyyppisten tukien hakemisessa eri tyyppisten yritysten valmiudet ja mahdollisuudet poikkeavat kuitenkin toisistaan siinä, miten tottuneita ne ovat tuen hakuprosesseihin ja kuinka luontevaa niiden on siirtää resursseja normaalista toiminnoista kehittämiseen. Kutilainen ym. (2021) päätyvät toteamukseen, jonka mukaan tuen muoto ei välttämättä ollut

sellainen, mitä kriisin alkuvaiheessa olisi tullut käyttää. Aiemmin julkisuudessa esitetyn kritiikin jälkeen myös eduskunnassa kiinnitettiin huomiota siihen, että tuen kriteerien toimeenpanossa ja rahoituksen oikeudenmukaisessa jaossa ilmeni ongelmia (VaVM 5/2020 vp).

Häiriörahoituksesta tehdyssä tarkastuksessa on todettu, että tukimuodon soveltaminen kaikkiin kriisitilassa oleviin pk-yrityksiin ja midcap-yrityksiin ei ole mahdollista tai se vaatii matalaa kynnystä sille, että toiminta luetaan kehittämiseksi (BDO 2020). Edellä tehty toimialoittainen tarkastelu tukee käsitystä siitä, että tätä häiriörahoitusta kohdistui runsaasti myös kasvavan tai vain lievästi supistuvan liikevaihdon aloille. Tuen kohdistaminen eniten koronakriisistä kärsineille toimialoille ei näytä onnistuneen tällä tukimuodolla. Tässä välössä kyseisen tukimuodon valintaa suurimmaksi rahoituskanavaksi ja tuen volyymin merkittävää kasvattamista heti kriisin alussa ei voi pitää onnistuneena ratkaisuna. Lisäksi käytön otettujen tukien kriteerien muuttaminen havaittujen ongelmien perusteella osoitautui käytännössä vaikeaksi muun muassa siitä syystä, että hakijoiden kohtelusta olisi tällöin muodostunut eriarvoista hakuajankohdan mukaan. Hakukauden aikana kriteerejä kuitenkin jonkin verran kevennettiin.

Normaaliaikojen kehittämishankkeiden tuen muuttaminen kriisiajan tukivälineeksi tuo väistämättä mukanaan ongelmia ja pakottaa väljään tuen ehtojen tulkintaan. Häiriörahoituksesta tehdyssä tarkastuksessa on tuotu esiin hankkeiden laatuun liittyviä riskejä (BDO 2020 ja BDO 2021). Tarkastusten mukaan hankkeiden hyväksyminen kehittämiseksi matalalla kynnyksellä aiheuttaa tulkintaongelmia tavanomaisen liiketoiminnan ja kehittämisen välillä. Lisäksi koronaviruksen vaikutuksen kuvausta liiketoimintaan joudutaan tulkitsemaan sallivalla tavalla. Myöntäjäorganisaation käytännössä toteuttama salliva linja perustuu päätöksentekijöiltä saatuun ohjeistukseen. Väljiä tulkintoja kuvastanevat myös suhteellisen korkeat hyväksymisprosentit (esiselvityshankkeissa 70 %; kehityshankkeissa 69 %), jotka ovat huomattavasti korkeammat kuin kustannustuen kohdalla. Yllä kuvattu salliva tulkinta kehittämistoiminnasta merkitsee sitä, että tuen pidemmän aikavälin kasvuvaikutukset eivät yltäne normaaliaikojen tuen vastaavaan tehoon. Tämä on ymmärrettävää sitä taustaa vasten, että motivaationa on ollut myös konkurssien välttäminen.

Arviolta puolet tukea saaneista yrityksistä kehittää häiriötilannerahoituksella digitaalisia ratkaisuja (Business Finland 2021). Tämän painotuksen ja rahoitusta saaneiden lukumäärän perusteella talouden digitalisaation voi arvioida vauhdittuvan tuen seurauksena. Positiivisia pidemmän aikavälin vaikutuksia voi vahvistaa se, että koronakriisin pitkittyminen on lisännyt uudistuspainetta esimerkiksi verkkokaupan kehittämiselle.

Arvio rahoitusmuodosta riippuu lopulta myös siitä, kuinka kyseinen rahoitusmuoto saa liikkeelle aitoja innovaatioita. Tähän vaikuttavuusarviointiin tullaan tarvitsemaan tarkempia tietoja kehittämisrahoituksella rahoitettujen hankkeiden sisällöstä ja laadusta.

5.3.3 Kustannustuki

Kustannustuen ensimmäinen hakukierros alkoi 7.7.2020 ja kierros kesti elokuun loppuun. Kierroksen avauduttua hakemusten käsittely ja tukien maksuunpano eteni nopeasti, mutta kriisin alusta ehti kulua yli kolme kuukautta ensimmäisten avustusten maksuun. Kysymyksessä oli täysin uusi tukimuoto, jonka voimaantulo edellytti uuden lain laatimista ja ennen sitä tuen kriteerien valmistelua sekä ennakkolaskelmia eri vaihtoehtojen kustannusvaikutuksista.

Tämä uusi tukimuoto sisältyi pääpiirteissään jo Vihriälän ym. (2020) asiantuntijaryhmän toukokuussa julkaistuun raporttiin työryhmän ehdotuksena ja malli oli pääpiirteissään esiteltä tilaajaministeriöille jo aiemmin 12.4. Työryhmän ehdotuksen mukaan tukea maksettaisiin yrityksille, joiden liikevaihto on pienentynyt koronaepidemian vuoksi vähintään 30 prosenttia edellisen vuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna. Tuki olisi määräosa kiinteiden kustannusten ja yrityksen maksamien palkkojen summasta ja määräosa laskettaisiin liikevaihdon prosenttimuutoksen ja 30 %:n (= ns. omavastuuosuus) erotuksena.

Tukimuotoa voidaan pitää perusteltuna kriisiajan mallina, koska myös joustavan lomautusjärjestelmän taloudessa joustamattomat kiinteät kustannukset muodostavat yritykselle nopeasti kannattavuusongelman kysynnän äkillisesti laskiessa. Kustannustukityyppisen tuen käyttö kriisivälineenä myös monissa Suomelle verrannollisissa maissa kuvastaa tarvetta tämän tyyppiselle avustukselle. Raportin luvun 6 maavertailun perusteella kustannustuki näyttää myös olleen useissa maissa merkittävämmässä roolissa Suomeen verrattuna, ja sen käyttö on myös aloitettu Suomea aiemmin. Suomessa käyttöön otetun mallin erityispiirteenä voi pitää maksettujen palkkojen huomioon ottamista kiinteiden kustannusten lisäksi. Myös ravintola-alan erityisissä koronatuissa osa tuesta eli uudelleentyöllistämistuki oli kytketty palkanmaksuun työntekijöille. Ne ovat muodostaneet positiivisen kannustimen pitää henkilöstöä aidosti työllisenä lomauttamisen sijasta.

Vihriälän työryhmän ehdotuksen pääpiirteet sisältyivät käyttöön otettuun tukimalliin. Lain valmisteluvaiheessa ehdotukseen tehtiin täsmennyksiä tukikauden ja liikevaihdon muutoksen laskennassa käytettyjen ajankohtien suhteen ja otettiin käyttöön toimialarajaus, jonka mahdollisuuteen oli viitattu jo työryhmän esityksessä. Toimialarajauksen taustalla oli havainto, jonka mukaan aiemmin käyttöön otetut tuet eivät kohdistu riittävällä tavalla kaikkein eniten koronasta kärsiviin yrityksiin (HE 91/2020 vp). Uuden tuen kohdalla parempi osuvuus haluttiin varmistaa ottamalla lisäehdoksi se, että yrityksen toimialan yhteenlasketun liikevaihdon on tullut pudota vähintään 10 % (yrityksen oman liikevaihdon 30 % pudotuksen lisäksi) ja kyse on näin ollen toiminnasta koronalle alttiilla alalla. Tällä vähennetään mahdollisuutta sille, että tukea maksettaisiin väärin, koronasta riippumattomien, perustein. Tukea myöntävä Valtiokonttori voi kuitenkin poiketa toimialarajauksesta yrityksen ilmoittamalla erityisen painavilla perusteilla. Tukikaudeksi otettiin huhti-toukokuu eli tuki kattoi osan hakuajankohtaa aiemman tukikauden aikana syntyneistä erikseen

määritellyistä kiinteistä kustannuksista ja palkkakustannuksista. Jos kaavan mukainen tukisumma jäi alle 2000 euron, tukea ei maksettu ja enin maksettu määrä oli 500 000 euroa yritystä kohden.

Tukikriteerien tarkalla hienosäädöllä ja kohdentamisella on hyvät perusteensa verorahoitukseen perustuvan avustuksen yhteydessä. Rinnakkaisten avustusjärjestelmien olemassaolo synnyttää kuitenkin ongelmallisen tilanteen, jos kriteerien tiukkuus poikkeaa eri järjestelmien välillä ja samatyypiset yritykset voivat kohdata hyvin erilaiset kriteerit joko sattumanvaraisesti tai joidenkin toissijaisten tekijöiden perusteella. Esimerkiksi yritysten tukihakemusosaaminen voi olla yrityksiä erottelava tekijä, joka ei kuitenkaan ole kriisituen tarpeen kannalta relevantti. Kustannustuen tiukat tukiehdot ja kehittämistukien väljemmät tukiehdot tai ko. tukien salliva tulkitseminen näyttää synnyttäneen eri yritysten välille epäoikeudenmukaista kohtelua koronatukien suhteen.

Kustannustuen ensimmäiselle kierrokselle varattu määräraha oli 300 miljoonaa euroa, mutta tukea myönnettiin vain vajaat puolet tästä eli 126 miljoonaa euroa 3605 yritykselle. Tukea hakeneista 12 875 yrityksistä tukea sai vain 28 %, mikä on selvästi alhaisempi osuus kuin kehittämistukien kohdalla. Täysin uuden tukimuodon sovittaminen yksityiskohdiltaan toimivaksi osoittautui haastavaksi, mitä kuvaa se, että hakijoiden lukumäärä sekä myönnetyn tuen euromäärä alittivat ennakkoarviot ja hylkäysprosentti kohosi korkeaksi. Nämä piirteet selittävät osaltaan myös sitä, että kustannustuen ensimmäisellä kierroksella myönnetty rahamäärä jäi alle 10 prosenttiin kehittämistukina myönnettyistä avustuksista.

Kustannustuet tuen saajaa kohti ovat keskimäärin selvästi pienempiä kuin Business Finlandin ja ELY-keskusten maksamat koronatuot. Kutilainen ym. (2021) tarkastelivat mediaanien avulla keskimääräisiä myönnettyjä tukia suhteessa liikevaihtoon mm. eri kokoisissa yrityksissä. Esimerkiksi pienimpien yritysten (alle 5 henkilöä) kohdalla Business Finlandin kehitystuet (isompi BF:n maksamista tuista) suhteessa aiempaan liikevaihtoon olivat tarkastelujaksolla 1.3. –31.12.2020 noin 19 % ja vastaavasti kustannustuet hieman alle 2 %. Seuraavassa kokoluokassa eli 6–10 henkilön yrityksissä vastaavat suhteet olivat 8 % ja 1 %. Tätä eroa voi pitää huomattavan suurena, kun lähtökohtaisesti molemmat tuot ovat tarkoitettut koronasta aiheutuvien konkurssien välttämiseen. Kärjekkäimpiä erot voivat olla yksinyrittäjien kohdalla, joista valtaosa on saanut kuntien maksamaa 2 000 euron yksinyrittäjätukea, mutta osa ehti hakea ja myös saada Business Finlandin alkuvaiheessa myös yksinyrittäjille maksamaa kehittämistukea.

Koronapandemian toisen aallon johdosta yritysten tuen tarve jatkui ensimmäisen tukikauden jälkeenkin ja joulukuussa 2020 alkoi toinen hakukierros, joka päättyi helmikuussa 2021. Tukikaudeksi määriteltiin kesäkuu– lokakuu eli heti ensimmäistä tukikautta seuraava ja sitä kolme kuukautta pidempi jakso. Sekä yrityksen oman että toimialan liikevaihdon kehitystä tarkastellaan systemaattisesti muutoksena tukikauden ja edellisen vuoden

vastaavan ajankohdan välillä. Tukea joustavoitettiin määrittelemällä kyseiset kiinteät kulut väljemmin, luopumalla tuen yhteensovituksista muiden avustusten kanssa, sallimalla toiminimiyrittäjien yksityisnostot palkkoina, luopumalla vertailukauden 20 000 euron liikevaihtorajasta ja helpottamalla toimialaehtoa.

Tukea voitiin myöntää uusituin ja entistä väljemmin ehdoin yrityksille myös niillä toimialoilla, jotka eivät ole kärsineet 10 prosentin liikevaihdon pudotusta. Toisella hakukierroksella 10 prosentin pudotuksen kärsineitä toimialoja on 221 kaikkiaan 805 toimialasta, kun ensimmäisellä kierroksella niitä oli enemmän eli 365. Valtaosa muista toimialoista (eli 541) luokiteltiin kuitenkin harkinnanvaraisiksi ja avustuksen saanti tuli käytännössä helpomaksi näillä aloilla eli tukimuoto muodostui aidommin yleistueksi. Hakeneiden määrä (18 415 yritystä) ylittää ensimmäisen kierroksen hakijamäärän ja myönteisen päätöksen saaneiden osuus (38%) on myös aiempaa suurempi.

Toiselle hakukierrokselle myönnetystä 550 miljoonasta eurosta jäi kuitenkin enin osa käyttämättä (380 miljoonaa euroa) ja sitä tullaan käyttämään kustannustuen kolmannella hakukierroksella. Maaliskuussa 2021 annetun hallituksen esityksen mukaan kustannustuen kolmannen hakukierroksen tukikausi on marraskuu 2020 – helmikuu 2021 eli toista tukikautta välittömästi seuraavat neljä kuukautta (HE 27/2021 vp). Tukimuodon joustavoittaminen jatkuu siten, että myös laskennallisen tukisumman jäädessä alle 2000 euron tukea maksetaan kuitenkin 2000 euroa muiden ehtojen täytyessä. Maksimisumma nousee miljoonaan euroon ja palkkojen sivukulut huomioidaan 20 prosentin vakiosuhteella. Lisäksi yritys voi perustella tuen tarpeen koronasta johtuvaksi valmiin syyluettelon pohjalta rasti ruutuun –periaatteella aiemman oman kirjallisen kuvauksen sijasta. Tuen saannin helpottaminen voi olla perusteltua korkeiden hylkäysprosenttien johdosta. Toisaalta joustavimmat ja avokätisimmät mallit olisivat perustellumpia kriisin akuutissa vaiheessa eikä myöhemmässä, jolloin yrityksillä on ollut enemmän aikaa sopeuttaa kustannuksiaan.

Korottamalla alle alarajan jäävät tuet 2 000 euroon mahdollistetaan yksinyrittäjälle vähintään yhtä suuri tuki kuin kuntien maksama yksinyrittäjien tuki oli. Kyseistä muutosta voi pitää perusteltuna, sillä pienimpien yritysten kohdalla hakemusten hylkäysprosentti on ollut yli 80 % ja pääsyynä on ollut juuri se, että alle 2 000 euron tukia ei ole maksettu. Tilanne tukien suhteen on ollut hyvin heikko myös työsuhteiden ja yrittäjyyden välimaastossa toimivilla freelancereilla, jotka ovat voineet jäädä sekä työttömyysturvan että yritystukien ulkopuolelle.

Kustannustuet kohoaisivat noin 680 miljoonaan euroon, mikäli lasketaan yhteen ensimmäisen ja toisen hakukierroksen päätökset sekä kolmannelle (tai mahdollisesti myöhemmälle) hakukierrokselle varatut määrärahat. Tukien toistuva jatkaminen on herättänyt huolen siitä, että käytäntö kasvattaa yritysten odotuksia myös tulevista hakukierroksista, mikä puolestaan laimentaa yritysten omien korjaustoimia. Kustannustuen melko matala

korvaustaso tosin hillitsee tällaisia haitallisia vaikutuksia. Kysymys on joka tapauksessa suurista summista julkisen talouden kannalta. Hallituksen kustannustukea koskevissa esityksissä on käytetty arviota, jonka mukaan tuesta noin 70 prosenttia arvioidaan kohdistuvan yrityksiin, joiden liikevaihto on supistunut koronakriisin seurauksena ja loppujen 30 prosentin kohdalla syy on jokin muu. Koronatukien valuminen osin ”perusteetta” on alusta saakka ollut tiedostettu ja hyväksytty lähtökohta, jota on myös vaikea kriisitilanteessa välttää. Kun arvioidaan mahdollisten lisätukikausien tarvetta, on syytä ottaa huomioon entistä vahvemmin tuen kannustinvaikutukset yrityksille sekä hinta julkiselle taloudelle. Kerran varattujen määrärahojen käyttäminen loppuun ei myöskään saa olla tavoite sinänsä.

Jälkikäteen arvioituna ei voi pitää perusteltuna sitä, että tukien rakenteessa kriisin alkuvaiheessa myönnetty kehittämistuet muodostivat pääosan avustuksina jaetuista yritystuista. Kustannustukina maksetut ja ko. tukimuotoon varatut summat ovat noin puolet koronakriisin johdosta myönnettyjen avustusmuotoisten kehittämistukien yhteissummasta (hieman yli 1,3 miljardia euroa). Tämän rakenteen paikkaaminen kustannustukien uusilla tukikausilla ei luonnollisesti ole enää perusteltu ratkaisu.

5.4 Tutkimusjaoston näkemyksiä

- Ennakko-odotuksia pienempi talouden pudotus sekä toimiva lomautusjärjestelmä ovat vähentäneet koronatukien tarvetta Suomessa.
- Yritysten tukemiseen poikkeusoloissa ei ollut valmista mallia. Ilman uutta lainsäädäntöä liikkeelle saadut kehittämistuet tarjosivat nopean ja institutionaalisesti valmiin ratkaisun yritysten tukemiseen.
- Alkuvaiheessa tuen suuntaaminen koronapandemiasta pahiten kärsineille aloille ja yrityksille ei kehittämistukien avulla onnistunut toivotulla tavalla. Tästä syystä kehittämistukien volyymin moninkertaistamista välittömästi kriisin alussa ei voi pitää hyvin perusteltuna ratkaisuna.
- Kustannustuki edellytti uutta lainsäädäntöä ja tuen käyttöönotto kesti suhteellisen kauan. Tuen sovittaminen yksityiskohdiltaan toimivaksi osoittautui vaikeaksi tehtäväksi. Hakijoiden lukumäärä sekä myönnetyn tuen euromäärä ovat alittaneet ennakkoarviot ja hylkäysprosentti on kohonnut yllättävän korkeaksi.
- Ideaalitilanteessa tukien järjestys olisi päinvastainen kuin toteutunut. Kriisin alussa tulisi panostaa kustannustuen kaltaisiin suoriin tukiin. Kriisin edetessä ja muuttaessa talouden rakenteita kehittämistukien osuus kasvaisi.
- Koronatukia on kohdistunut runsaasti myös aloille, jotka ovat säästyneet pahimmilta iskuilta. Lisäksi tukimuotojen erilaiset kriteerit ovat synnyttäneet suuria eroja tuen määrässä erityisesti pienten yritysten kohdalla.

- Kriisitukien yhdistelmään, missä kustannustuen ehdot ovat tiukat ja kehittämistuen ehdot ovat väljät, sisältyy riski kansantaloudellisesta tehottomuudesta erityisesti suurten tukivolyymien tilanteessa.
- Kehittämistukia saaneista yrityksistä noin puolet on kehittänyt uusia digitaalisia ratkaisuja. Arvio koronatukien vaikuttavuudesta tulee riippumaan myös siitä, kuinka kyseinen rahoitusmuoto saa liikkeelle aitoja innovaatioita.
- Kokonaisarvio tukipolitiikasta edellyttää vaikuttavuuden arviointia myös pidemmällä aikavälillä ja arvioinnissa tarvitaan tietoja mm. kehittämisrahoituksella rahoitettujen hankkeiden sisällöstä ja laadusta.
- Koronapandemian aikaisten tukitoimien arviointi on tärkeä tehtävä, jotta kriiseihin voidaan varautua paremmin ja toimiva tukipolitiikka saadaan nopeasti käyttöön.

LÄHTEET

- BDO Audiator Oy (2020), Työ- ja elinkeinoministeriö, Sisäinen tarkastus, Business Finlandin kehitysrahoitus häiriötilanteissa 7.5.2020.
- BDO Audiator Oy (2021), Työ- ja elinkeinoministeriö, Sisäisen tarkastuksen loppuraportti, Business Finlandin kehitysrahoitus häiriötilanteissa - jatkotarkastus 4.3.2021.
- Business Finland (2020a), Liiketoiminnan rahoitus häiriötilanteissa -ohje, 10/323/2010 DM 2382055 v.2.
- Business Finland (2020b), Business Finlandin häiriötilannerahoituksen viiden kärki: ohjelmistot, teollisuus, kauppa, matkailu- ja ravintola-ala sekä luovat alat, Utinen 22.4.2020.
- Business Finland (2021), Tilinpäätös 2020.
- Hallituksen esitys (2020), HE 205/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys (2021), HE 27/2021, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys (2021), HE 91/2020, Hallituksen esitys eduskunnalle yritysten määräaikaisesta kustannustuesta.
- Kutilainen, A., Nokso-Koivisto, O. & Toivanen, O. 2021. Koronakriisin aikaisten yritystukien arviointi. TEM julkaisuja.
- Valtiovarainvaliokunta (2020), Valiokunnan mietintö VaVM 5/2020 vp Hallituksen esityksestä vuoden 2020 toiseksi lisätalousarvioksi.
- Vihriälä, V., Holmström, B., Korkman, S. ja Uusitalo, R. (2020), Talouspolitiikan strategia koronakriisissä, Valtioneuvoston julkaisuja 2020:13.
- Yritystukien tutkimusjaosto (2020), Koronavirusepidemia ja yritystuet: kokonaistaloudellinen näkökulma, taustaraportti Yritystukien tutkimusjaoston vuosiraporttia 2021 varten.

6 Koronapandemian johdosta myönnettyjen yritystukien kansainvälinen vertailu

6.1 Johdanto

Koronaviruksen leviäminen maailmanlaajuisesti pandemiaksi johti siihen, että eri puolilla maailmaa jouduttiin ottamaan käyttöön voimakkaita ja poikkeuksellisia toimenpiteitä viruksen leviämisen estämiseksi. Suomessa hallitus päätti valmiuslain (16.3.–15.6.2020) nojalla ottaa käyttöön poikkeukselliset toimenpiteet koronavirusepidemian leviämisen estämiseksi. Viruksen leviämisen estämisestä koskevilla toimenpiteillä on ollut haitallinen vaikutus yritysten tuotantotoimintaan, myyntiin sekä erityisesti palvelusektorilla palvelujen tarjontaan ja niiden käyttöön, kun ihmisten liikkumista rajoitettiin voimakkaasti eri puolilla maailmaa. Elinkeinoelämää tuettiin monilla toimenpiteillä muun muassa yritystuilla ja ihmisten terveyttä edistettiin rajoituksilla ja suosituksilla kuten liikkumisrajoituksilla sekä maski- ja etätyösuosituksilla.

Suomen hallitus päätti useista yritysten akuutin vaiheen tukitoimenpiteistä maaliskuu-kesäkuussa 2020. Tilanne oli kaikille tuntematon ja päätöksiä yritysten rahoituksesta tehtiin nopealla aikataululla, jotta kyettäisiin hillitsemään kriisin syvyyttä. Valtion koronatukitoimet olivat historiallisen mittavat, mutta huomattaviin tukitoimiin ryhdyttiin myös muissa maissa. Lisäksi kokonaisuutena tarkasteltuna kansantaloudelliset menetykset näyttävät jääneen pienemmiksi maissa, missä pandemiaa kyettiin hallitsemaan onnistuneesti rajoitustoimilla. Tukitoimien tarkoituksena oli auttaa yrityksiä selviytymään heikentyneestä taloustilanteesta kriisin aikana ja sen jälkeen. Akuutissa maksuvalmiuskriisissä useissa maissa otettiin käyttöön erilaisia taloudellisia poikkeustoimia kuten normaalia edullisempi yritysrahoitus, keskuspankkien osto-ohjelmat, takaukset, avustukset, korotukset sosiaalietuuksiin ja jopa käteisen jako kansalaisille (Yhdysvallat). Monet kriisin aikaiset tuet tähtäsivät ainoastaan tuotantokapasiteetin säilyttämiseen, mikä ei ole normaalissa tilanteessa perusteltua (Hyytinen ym. 2020). Kesällä 2020 koronapandemiatilanne tilapäisesti rauhoittui ja maat alkoivat elvyttää talouksiaan niin Euroopassa kuin muualakin. Elvytyspakettien tarkoitus oli vauhdittaa talouskasvun käynnistymistä ja tuotantoa. Rajoitusten purkamisen myötä myös palvelusektori alkoi elpyä hitaasti. Kehitys ei kuitenkaan ole ollut yhtenäistä ja tietyt toimialat kuten lentoliikenne, matkailu ja ravintolat kärsivät koronasta muita enemmän. Vuoden 2020 lopussa tautitilanne kuitenkin taas huonontui.

Kesän jälkeen alkoi uusi korona-aalto ns. ”toinen aalto”, joka sai maat jatkamaan rajoituksia, mutta yleensä lievempänä kuin keväällä. Syksyllä myös jatkettiin jo käyttöön otettuja tukia tai otettiin uusia instrumentteja käyttöön, esimerkiksi Suomessa jatkettiin kustannustukea toisella hakukierroksella loppuvuodesta 2020. Vuoden 2021 keväällä käynnistetään

kustannustuen kolmas hakukierros, jonka lisäksi otettaneen käyttöön tapahtuma-alan tuki. Loppuvuodesta 2020 jouduttiin ottamaan tiukat rajoitustoimet takaisin käyttöön useissa maissa ja rajoituksia jatkettiin vuoden 2021 puolelle. Koronapandemia on aiheuttanut syvän taantuman moneen maahan ja on epävarmaa, milloin koronapandemia saadaan hallintaan ja maailmantalouden aktiivisuus palautuu koronaa edeltäneelle tasolle. Koronarokote-uutiset marraskuussa 2020 vahvistivat kuluttajien ja yritysten luottamusta ja monissa maissa rokottaminen alkoi vuoden 2021 alussa. Uudet virusmuunnokset, ja viiveet rokotteiden tuotannossa ja jakelussa ylläpitävät kuitenkin epävarmuutta edelleen.

6.2 Kansainvälinen yritystukipolitiikka koronapandemian aikana

Maat ottivat käyttöön poikkeuksellisen paljon taloudellisia tukitoimia koronapandemian takia ja tukea myönnettiin yrityksille, julkisille palveluille ja kotitalouksille. Viruksen leviämistä ehkäistiin erilaisilla rajoituksilla, kuten ulkona liikkumisen rajoittamisella, ravintoloiden sulkeamisella ja jopa maakuntien tai valtioiden rajojen sulkemisella. Tämä aiheutti ison negatiivisen kysyntäshokin etenkin palvelusektorille. Koronan takia osa yrityksistä kohtasi myös tarjontapuolen ongelmia ja, esimerkiksi komponenttien saaminen Kiinasta oli hyvin vaikeaa kriisin alussa. Pääasiassa taloudelliset tukitoimet kohdistuivat yrityksille joko avustuksina, takauksina tai edullisina lainoina. Lisäksi kotitalouksille suunnattiin tukitoimia, esimerkiksi työttömyystuusia sekä muita tulonsiirtoja lisättiin ja Yhdysvalloissa käteistä jaettiin suoraan kansalaisille. Yhdysvalloissa shekkien jakamista kansalaisille oli testattu jo suuren taantuman aikana (2008 finanssikriisi). Euroopassa tällaista tuskin sovelletaan jatkossakaan, koska useimmissa maissa on automaattisena vakauttajana toimiva sosiaaliturvajärjestelmä, joka Yhdysvalloissa ei ole yhtä kattava. Myös julkisia palveluita, kuten julkista liikennettä ja terveydenhuoltoa tuettiin.

Suomen hallitus ja työmarkkinajärjestöt sopivat 1.4.2020 alkavan työlainsäädännön väliaikaiset muutokset koronan takia (31.12.2020 asti), jotka mahdollistivat nopeutetun lomautusprosessin ja muita joustoja työntekijän lomautukseen. Useissa maissa työmarkkinat joustivat ja tämä oli todennäköisesti tehokas tapa ehkäistä massatyöttömyyttä (Raina 2020). Työllisyys-tilannetta tuettiin monissa maissa esim. Ruotsissa, Tanskassa ja Saksassa kompensoimalla lyhennetystä työajasta aiheutuneita palkanmenetyksiä ja lomautuksen aikaisia palkkoja.

Maaliskuussa 2020 Euroopan komissio otti käyttöön tilapäiset valtiontukipuitteet eli valtiontukisääntöjen kevennykset koronapandemian takia. Komission vastuulla on varmistaa, että valtiontukisääntöjä noudatetaan tasaveroisesti kaikissa jäsenvaltioissa. EU-jäsenmaat ovat hyödyntäneet tilapäisiä valtiontukisääntöjä ja elokuussa 2020 valtiontukitoimenpiteitä oli pantu täytäntöön noin 2900 miljardin euron edestä, kun vuoden 2018 valtiontukime-
not EU:ssa teollisuuden ja palveluiden aloilla oli yhteensä noin 121 miljardia euroa. Tilapäiset

valtiontukisäännöt ovat määräaikaista ja ne ovat voimassa 31.12.2021 asti. Alun perin valtiontukisääntöihin tehdyt tilapäiset muutokset olivat voimassa 31.12.2020, mutta voimassaoloa on jatkettu pariin otteeseen. Yritystukien euromääräinen volyymi oli vuonna 2020 normaalia vuotta huomattavasti suurempi niin Suomessa kuin muualla EU:ssa ja myös EU:n ulkopuolella.

Korona-ajan EU:n valtiontukipolitiikka – tilapäiset valtiontukisäännöt

Euroopan komissio joustavoitti huomattavasti valtiontukisääntelyä, jotta koronaepidemian seurauksena taloudellisiin vaikeuksiin joutuneita yrityksiä ja työpaikkoja pystyttiin tukemaan. Koronaviruspandemia on poikkeuksellinen tapahtuma, jonka aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen voidaan myöntää tukea. Euroopan komissio (2020c) hyväksyi 19. maaliskuuta 2020 tilapäiset valtiontukupuitteet, jonka avulla jäsenvaltiot voivat varmistaa yritysten likviditeetin ja rahoituksen saannin. Yritystuet sallittiin koronapandemian seurauksena vaikeuksissa oleville yrityksille.

Tilapäisiä valtiontukisääntöjä laajennettiin ja joustavoitettiin Euroopan komission toimesta vielä vuoden 2020 huhtikuussa, toukokuussa, kesäkuussa, lokakuussa ja vuoden 2021 tammikuussa (Euroopan komissio 2021). Huhtikuussa valtiontukupuitteita laajennettiin koskemaan korona-liitännäisten tuotteiden valmistusta, t&k-toiminnan tukemista ja palkkatukea. Toukokuussa sallittiin yritysten julkinen pääomittaminen, jossa on mukana valtiontukea. Kesäkuussa tilapäisiä valtiontukupuitteita laajennettiin siten, että tukea voidaan myöntää yrityksille, jotka olivat taloudellisissa vaikeuksissa jo ennen koronaepidemiaa.²² Lokakuussa sallittiin kattamattomien kiinteiden kustannusten tuki yrityksille, joiden liikevaihto on laskenut 30 prosenttia. Tammikuussa 2021 sääntöjen yrityskohtaisia tukien enimmäismääriä nostettiin 800 000 eurosta 1,8 miljoonaan euroon. Kattamattomien kiinteiden kustannustuen tuen osalta yrityskohtainen enimmäismäärä nostettiin 3 miljoonasta 10 miljoonaan euroon.

Sallittuja tukimuotoja ovat:

- **enintään 1,8 miljoonan (aikaisemmin 800 000) euron avustukset, pääomasijoitus, veroetuus tai ennakkomaksu likviditeettitarpeisiin²³;**

22 Koronaepidemian puhkeamisajaksi katsotaan määritelmän mukaan 31.12.2019.

23 Enintään 100 000 euroa maatalouden alkutuotannon yrityksille ja 120 000 euroa kalastus- ja vesiviljelyalan yrityksille.

- **ehdoiltaan edulliset lainat ja takaukset** (0% korko ja 100% lainatakaus), joiden yhteenlaskettu nimellisarvo yritystä kohti on enintään 1,8 milj. euroa (pl. maatalous ja kalastus- ja vesiviljely);
- **valtiontakaukset yritysten ottamille lainoille**, jotka kattavat 90 prosenttia luottoriskistä;
- **korkotuetut julkiset lainat yrityksille** käyttöpääoma ja investointitarpeisiin;
- **sellaisten pankkien suojaaminen, jotka kanavoivat tukea reaalityaloudelle** (tuen saajina pidetään pankkien asiakkaita);
- **lyhytaikaiset vientiluottovakuutukset kaikille EU-maille**;
- **koronavirukseen liittyvän tutkimus- ja kehitystyön tukeminen** (suorat avustukset, takaisinmaksettavat ennakot tai veroetuudet);
- **testauslaitosten rakentamisen ja parantamisen tukeminen** (suorat avustukset, takaisinmaksettavat ennakot ja tappiotakaukset, veroetuudet);
- **koronavirusepidemian torjuntaan tarvittavien tuotteiden tuotannon tukeminen** (suorat avustukset, takaisinmaksettavat ennakot tai tappiotakaukset, veroetuudet);
- **verojen ja/tai sosiaaliturvamaksujen lykkäysten** muodossa myönnettävä tuki aloille, alueille tai yritystyypeille, jotka kärsivät eniten epidemian vaikutuksista;
- **palkkakustannuksiin myönnettävä tuki** yrityksille, jotka toimivat eniten kärsivillä aloilla tai alueilla.
- **kiinteiden kustannusten tuki** yrityksille, joiden liikevaihto on laskenut 30 prosenttia vuoden 2019 vastaavaan ajanjaksoon verrattuna.

Jäsenvaltiot voivat yhdistellä eri tukitoimenpiteitä keskenään, pois lukien samalle lainalle myönnettävät korkotuet ja takaukset, jotka ylittäisivät tilapäisissä puitteissa vahvistetut rajat. Lisäksi jäsenmaat voivat tukea yrityksiä verojen lykkäyksillä, lyhennetyn työajan tukemisella tai muilla epidemian vaikutuksia lieventävillä toimilla, jotka eivät kuulu valtiontukisääntöjen piiriin. Tilapäiset valtiontukisäännöt olivat alun perin voimassa 31.12.2020 asti (pl. pääomitus-toimenpiteet 30.6.2021 asti), mutta sääntöjen voimassaoloaika on jatkettu. Tammikuussa 2021 Komissio päätti jatkaa tilapäisten valtiontukipuitteiden voimassaoloaikaan vuoden 2021 loppuun asti. (Euroopan komissio 2021.)

Euroopan unioni päätti ottaa käyttöön yhteisen elpymisvälineen (Next Generation EU), jonka avulla pyritään korjaamaan koronaviruspandemian aiheuttamia taloudellisia ja sosiaalisia vahinkoja. Elpymispaketti koostuu useasta rahoitusvälineestä ja ohjelmasta, joista yhteensä jäsenmaille kohdennetaan 390 miljardia euroa avustuksina ja 360 miljardia euroa lainoina. Suurin välineistä on elpymis- ja palautumistukiväline (Recovery and Resilience Facility, RRF), jonka tarkoituksena on koronapandemian vaikutusten taklaaminen. Tukivälineestä myönnetään rahoitusta jäsenmaille 672,5 miljardia euroa ja rahoitus jakautuu siten, että 312,5 miljardia on avustuksia ja 360 miljardia on lainoja. Rahoituksen saamiseksi EU:lta jäsenvaltion täytyy esittää kansallinen elpymis- ja palautumissuunnitelma (RRP) ajanjaksolle 2021–2023, jossa erityisesti painottuvat vihreä ja digitaalinen siirtymä. Kyseessä on ennennäkemätön suuri tukiväline EU-tasolla. (Valtiovarainministeriö 2020; Valtioneuvosto 2020.) Suomen kestävä kasvun ohjelman pilarit ja euromääräiset allokaatiot on esitetty Taulukossa 6.1. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma on osa Suomen kestävä kasvun ohjelmaa.

Taulukko 6.1. Suomen kestävä kasvun ohjelman pilarit ja rahoituksen kohdentuminen.

Elpymis- ja palautumistukiväline (RRF) -pilarit	Euromäärä
1. Vihreä siirtymä	822 milj. €
2. Digitalisaatio	217 milj. €
3. Työllisyys ja osaaminen	636 milj. €
4. Sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut	400 milj. €
RRF-asetuksen vihreää siirtymää ja digitalisaatiota koskevien tavoitteiden täyttyminen: Vihreä siirtymä: 50 %, digitalisaatio: 26 %. Alustava elpymis- ja palautumissuunnitelma valmistui 15.3.2021.	

Lähde: Valtiovarainministeriö 2021a.

Suomen RRF-välineen avustusten saantoarvio laski tammikuussa 2021 1,9 miljardiin euroon, kun toukokuussa 2020 arvio oli noin 2,2 miljardia. Saatava summa riippuu vuoden 2020 ja 2021 talouskehityksestä eli EU-rahoituksen lopullinen määrä selviää kesällä 2022. (Valtiovarainministeriö 2021b.)

6.3 Koronayritystukitoimien kansainvälinen vertailu vuonna 2020

Tässä selvityksessä ensimmäisen aallon kriisivaiheen yritystukipaketit on rajattu heinäkuun 2020 loppuun mennessä käyttöön otettuihin tukiin. Rajaukseen on päädytty vertailukelpoisten aineistojen saatavuuden perusteella. Aikarajauksesta huolimatta tuolloin käyttöön otetut toimet ovat kuitenkin hyödyllisiä kuvattaessa kyseisten maiden keskeisiä strategisia valintoja yritysten tukemisessa pandemian aikana. Tarkasteltavaan maajoukkoon pyrittiin valitsemaan Suomen kannalta mielenkiintoisia maita. Esimerkiksi Norja on mielenkiintoinen vertailukohta siksi, että siellä taudin kehitys on ollut samankaltainen kuin Suomessa.

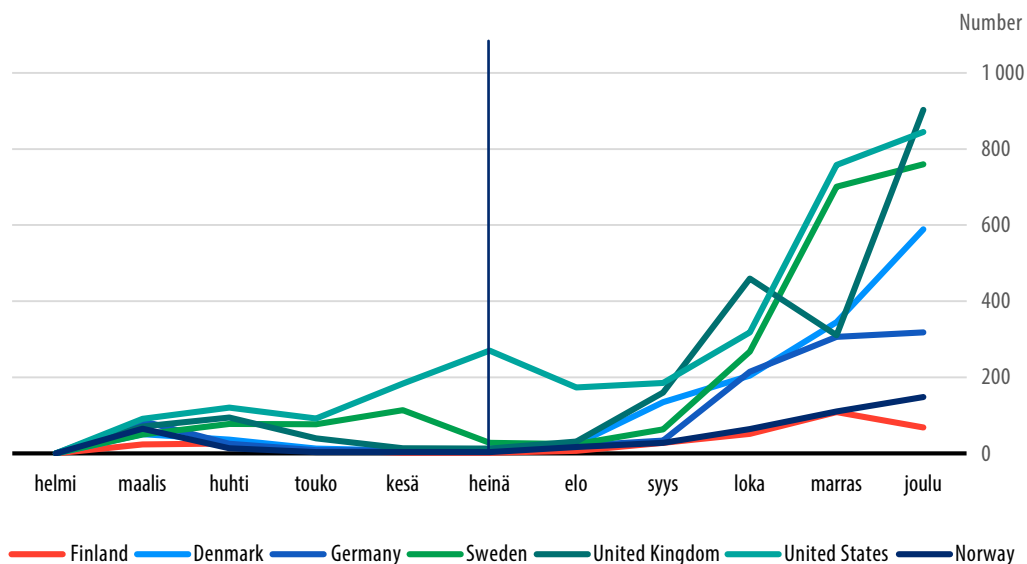
Tukipakettien kansainvälinen suoraviivainen vertailu on haastavaa jo sen takia, ettei kirjoitushetkellä ole ollut yhtenäistä tietopohjaa tukitoimista. Tukikohtaisiin euromääriin tulee suhtautua korkeintaan suuntaa antavina arvioina, koska luvut ovat arvioita, määrärahoja tai myöntövaltuuksia eivätkä toteutuneita maksuja yrityksille. Esimerkiksi Suomessa osa avustusten, kuten kustannustuen ensimmäisen tukikierroksen, määrärahoista jäi käyttämättä. Kustannustuen osalta käyttämättömiä määrärahoja siirrettiin toiselle tukikierrokselle. Tässä selvityksessä keskitytään yritystukiin tarkemmin ja tuet kotitalouksille (pl. Yhdysvallat) muuten kuin työttömyysturvan osalta sekä tuet julkiselle sektorille esim. sairaaloille rajataan pääsääntöisesti pois, vaikka niissäkin voisi olla yritystukimaisia piirteitä.

Maakohtaiset yritystukitiedot on esitetty tarkemmin taulukkomuodossa Liitteissä 1–7. Yritystukitiedot on kerätty OECD:n sekä IMF:n Covid-19 Policy Trackereistä, eri valtioiden hallitusten sivuilta, Euroopan komission muistiosta (heinäkuu ja joulukuu 2020) ja työ- ja elinkeinoministeriön keräämistä tiedoista.

6.3.1 Koronaviruksen ensimmäinen aalto

Ensimmäisessä aallossa Norja ja Suomi selvisivät vähillä tautitartunnoilla, vaikkakin Norjassa vuoden 2020 maaliskuun ilmaantuvuusluku (uudet tautitapaukset per 100 000 asukasta 14 päivän seurantajaksolta) oli 66, kun vastaava luku oli Suomessa 24. Vastaavasti Tanskassa maaliskuun ilmaantuvuusluku oli 51, Ruotsissa 53, Iso-Britanniassa 72, Saksassa 85 ja Yhdysvalloissa 92. Tilanne kuitenkin kääntyi huhti-toukokuussa selvästi parempaan suuntaan Norjassa, kun ilmaantuvuusluku laski 14 tautitapaukseen 100 000 henkilöä kohden ja kesä-heinäkuussa tautitilanne parani entisestään niin Norjassa kuin Suomessakin. Myös Tanskassa ja Saksassa tautitilanne saatiin maaliskuun jälkeen hallintaan ja tilanne säilyi melko hyvänä kevään ja kesän ajan verrattuna Ruotsiin ja Yhdysvaltoihin. Ruotsissa tilanne kehittyi huonompaan suuntaan maaliskuun jälkeen ja kesäkuussa ilmaantuvuusluku oli jo 109, mutta heinäkuussa luku laski 28 tapaukseen. Yhdysvalloissa tauti tilanne ei ollut hyvä, vaan ilmaantuvuusluku vaihteli 92 ja 272 välillä vuoden 2020 maaliskun ja heinäkuun välisenä aikana. (Kuvio 6.1.)

Kuvio 6.1. Covid-19 tartunnat 100 000 asukasta kohden 14 päivän ajalta vuonna 2020. Horisontaalinen viiva kuvaa 31.7.2020 tautitilannetta. Lähde: Macrobond.



Koronapandemian ensimmäisen aallon yritystukitoimia kuvaillaan Suomen, Norjan, Ruotsin, Tanskan, Saksan, Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian osalta. Maiden reaktiot koronapandemian ensimmäiseen aaltoon ovat erilaisia yritystukien näkökulmasta, vaikka paljon samankaltaisuuksiakin löytyy. Taulukossa 6.2 on esitetty maakohtaisia koronayritystukimuotojen painotuksia, jossa yksi tähti tarkoittaa tukimuodon pientä merkitystä ja kolme tähteä suurta merkitystä suhteessa kyseessä olevan maan yritystukipakettiin. Ehdoiltaan edulliset lainat ja takaukset saavat painoarvoksi jokaisen maan kohdalla vähintään kaksi tähteä nimellisen myöntövaltuuden suuruuden perusteella. Tässä vertailussa ei ole saatavilla tietoja siitä, miten eri maissa tuki-instrumenteille varattuja määrärahoja tai valtuuksia lopulta käytettiin.

Taulukko 6.2. Koronayritystukien maakohtainen tukityyppien painopiste koronapandemian ensimmäisen aallon aikana.

	Suomi	Norja	Ruotsi	Tanska	Saksa	USA	IB
T&K-tuet	***	*	-	*	*	-	*
Palkkatuki/lomautusajan tuki	*	*	***	**	*	**	***
Kustannustuki	**	**	**	***	***	**	***
Toimiala/sektorikohtaiset tuet	*	***	*	*	**	-	-
Ehdoiltaan edulliset lainat ja takaukset	***	***	**	**	***	***	***
Verojen tai sosiaaliturvamaksujen lykkäykset/huojennukset	**	**	**	***	*	*	*

Asteikko: vähiten merkityksellinen *-*** hyvin merkityksellinen tukimuoto. "-" tarkoittaa, ettei maalla ole ollut tätä tukimuotoa käytössään. Tukimuodon merkityksellisyys arviointi on tehty suhteessa maan koronayritystukipakettiin.

6.3.2 Suomi

Suomessa suorat avustukset painottuivat poikkeuksellisesti tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotukiin. Julkisen vallan reaktio koronapandemiaan oli siinä mielessä poikkeuksellinen, että monessa maassa palkka- ja kustannustuen kaltaisilla tukimuodoilla oli iso painoarvo pandemian alkuvaiheessa. Suomessa kustannustuen ensimmäinen hakukierros oli 7.7.–31.8.2020 ja tukikausi oli 1.4.–31.5.2020. Yleisesti kaikissa vertailumaissa yrityksille tarjottiin paljon rahoitusta lainojen ja takausten muodossa. Suomessa Finnveran rahoitusvaltuutta nostettiin n. 7,8 miljardilla eurolla ja luotto- ja takaustappioiden korvausosuus nostettiin 50 prosentista jopa 90 prosenttiin. Yritysten verotukseen tehtiin myös määräaikaisia joustoja. Koronaviruspandemian takia verojen maksujärjestelyn ehtoja helpotettiin ja viivästyskorko alennettiin 7 prosentista 2,5 prosenttiin. Suomen korona-ajan yritystuki-toimista voi lukea yksityiskohtaisemmin tämän raportin luvusta 3.

Suomen ja muiden maiden tukitoimia vertailtaessa on hyvä pitää mielessä se, että Suomen lomautusjärjestelmä oli hyvin joustava heti pandemian alussa. Esimerkiksi Tanskassa ja Ruotsissa rahallinen tukikompensaatio on suurempi kuin Suomessa, mutta näissä maissa ei ollut yhtä joustavaa lomautusjärjestelmää valmiina. (Raina 2020.) Suomessa otettiin huhtikuussa 2020 käyttöön nopeutettu lomautusmenettely, jossa työsuhde säilyi ja menetetyt ansiot kompensoitiin pääasiassa ansiosidonnaisella työttömyysturvalla. Valtion

osuus lomautusmenon rahoituksesta oli arviolta noin 350–400 miljoonaa euroa vuonna 2020 (Oksanen 2020). Yhteistoimintaneuvottelujen vähimmäisneuvottelu-aika lyheni muutoksen myötä viiteen päivään aikaisemman 14 päivän tai kuuden viikon vähimmäisneuvotteluajan sijaan. Lomautusoikeus laajennettiin koskemaan myös määräaikaista työsopimuksia samalla tavalla kuin toistaiseksi voimassa olevia työsopimuksia. Työttömyysturvaa parannettiin siten, että omavastuupäivät poistettiin eikä työttömyysturvan enimmäisaika kulunut lomautusten aikana ja työssäoloa lyhennettiin. Lisäksi yksinyrittäjät ja freelancerit pääsivät työttömyysturvan piiriin. Monessa muussa maassa, kuten Saksassa, Tanskassa ja Ruotsissa, piti ottaa käyttöön paranneltuja lyhennetyn työajan tukimalleja määräaikaisten lakimuutosten sijaan.

6.3.3 Norja

Norjassa tautitilanne oli samankaltainen kuin Suomessa maaliskuusta heinäkuuhun 2020 (Kuvio 6.1). Koronapandemian vaikutukset ensimmäisen ja toisen kvartaalin bkt:hen oli myös lähes samanlainen (Liite 8). Yritystuet painottuivat Norjassa voimakkaammin kustannustukeen ja toimiala- sekä sektorikohtaisiin tukiin kuin Suomessa. Norjassa otettiin huhtikuussa 2020 käyttöön kustannustuki, jossa oli Suomen tapaan ehtona 30 prosentin (maaliskuun osalta -20 %) liikevaihdon supistuminen. Kyseisellä tuella oli tarkoitus kompensoida välttämättömiä kustannuksia, joihin voitiin lukea myös palkkakustannukset, jos lomautukset eivät olleet mahdollisia. Valtio korvasi 90 prosenttia hyväksytyistä kustannuksista, jos yritys oli määrätty sulkemaan toimintansa ja 80 prosenttia muussa tapauksessa, mutta silloin oli myös 10 000 Norjan kruunun omavastuu. Norjassa tuen saannin alaraja oli 5000 kruunua (n. 500 €) ja yläraja 30 miljoonaa kruunua (n. 2,8 milj. €) eli tukirajat olivat yrityksille suotuisammat kuin Suomessa. Yritystukien kohdentaminen toimialoittain oli Norjassa voimakasta. Öljy- ja kaasuyhtiöille myönnettiin veronmaksun lykkäyksiä ja huo-jennuksia. Näillä verotuksen muutoksilla tavoitellaan 100 miljardin kruunun likviditeetti-vaikutusta vuosille 2020 ja 2021. Toimiala- ja sektorikohtaisia tukia oli myös rakennus- ja medialle, urheilulle, kulttuurille, vapaaehtoistoiminnalle, päiväkodeille, ilmailulle ja vihreälle siirtymälle. Yritysten rahoitus turvattiin valtion takaamalla lainoilla, jossa korvausosuus oli 90 prosenttia. Lisäksi pääoman saantia helpotettiin merkittävästi panostuksella valtion joukkovelkakirjarahastoon. Verotuksen väliaikaisilla muutoksilla tavoiteltiin parempaa yritysten maksuvalmiutta. Arvonlisäveron, työnantajan verojen ja ennakko-veron maksua lykättiin. Myös alempi arvonlisäverokanta alennettiin 12 prosentista 6 prosenttiin. Norjassa parannettiin työttömyysetuutta ja työnantajalle kompensoitiin 100 prosenttia lomautus-ajan palkasta 18 päivän ajan. Yksinyrittäjiä ja freelancereita tuettiin, jos he eivät päässeet työttömyysturvan piiriin. Yritysten asemaa myös parannettiin siten, että työnantajan kustantamia lomautus- ja sairauspäiviä vähennettiin merkittävästi.

6.3.4 Ruotsi

Ruotsissa suorilla avustuksilla kompensoitiin pääasiassa palkkoja ja muita kustannuksia. Ruotsissa otettiin käyttöön pandemian alkuvaiheessa ”lyhennetyn työajan tuki”, jossa valtio kattaa osan lyhytaikaisesti lomautetun palkkakustannuksista. Yritykset pystyivät säästämään palkkakustannuksistaan 19–72 prosenttia per työntekijä riippuen työntekijän työajan lyhennyksen suuruudesta. Lisäksi Ruotsissa otettiin käyttöön muitakin merkittäviä työnantajakustannuksia tukevia instrumentteja kuten sairauspäivärahakompensaatio yrityksille ja työnantajamaksujen alennus. Toimiala- ja sektorikohtaisia tukia annettiin kulttuurialalle, urheilulle ja journalismille niin kuin Suomessakin. Ruotsissa otettiin käyttöön heinäkuussa kustannustuki, jossa oli Suomen tapaan 30 prosentin liikevaihdon vähene-
misen kriteeri. Kustannustuki oli verrattain suuri, sillä sen arvioitu suuruus oli 39 miljardia kruunua (0,8 % bkt:sta). Yrityksille korvattava kiinteiden kustannusten (pl. palkkakustannukset) määrä vaihteli 22,5–75 prosentin välillä riippuen liikevaihdon pudotuksesta verrattuna vuoden 2019 maalis-huhtikuuhun. Kustannustuen maksimimäärä oli 150 miljoonaa kruunua (n. 14 milj. €) yritystä kohden. Ruotsissa maksettiin myös vuokratukea yrityksille, jotka kärsivät erityisesti koronasta (esim. ravintolat ja hotellit). Lainojen, takausten ja vienuotto-
takuiden valtuuksia nostettiin merkittävästi ja erityisesti pk-yritysten lainansaantia helpotettiin. Yritysten maksuvalmiutta parannettiin siten, että yritykset pystyivät lykkää-
mään työnantajamaksujen, palkan ennakko-
veron ja arvonnäköveron maksua. Lisäksi pk-yrityksille kohdistettiin verojen maksu-
lykkäyksiä ja mahdollisuus vuoden 2019 verojen ennakonpidätyksen takaisin maksuun. Verohuojennukset ovat kuitenkin takaisinmaksettavia tai tappiosta korvattavia tukia ja ne tulee maksaa viimeistään 12 kuukauden kuluttua takaisin.

6.3.5 Tanska

Tanskassa tärkeimmät avustusmuotoiset tuet olivat kustannustuet, joilla katettiin sekä yksinyrittäjien ja freelancereiden että muiden yritysten kuluja liikevaihdon laskun perusteella. Kustannustukia pystyi saamaan maaliskuusta heinäkuulle, ja lokakuun loppuun asti, jos yritys kärsi vielä koronan suoja-
toimenpiteistä. Tanskan kustannustuki yrityksille oli myös porrastettu liikevaihdon vähenemisen perusteella. Kiinteistä kustannuksista korvattiin 80 prosenttia, jos liikevaihto oli tippunut 80–100%; 50 prosenttia, jos liikevaihto oli supistunut 60–80 prosenttia; 25 prosenttia, jos liikevaihto oli supistunut 35–60 prosenttia. Yksinyrittäjille tarkoitettu kustannustuen kompensatio oli 90 prosenttia, jos liikevaihto oli supistunut 30 prosenttia. Tanskassa valtio kompensoi täysin liikevaihdon menetyksen, jos yrityksen toiminnan jatkuminen oli uhattuna ilman täydellistä tukea. Toinen merkittävä tukimuoto oli lyhennetyn työajan palkkatukijärjestelmä yrityksille, joiden täytyisi lomauttaa vähintään 30 prosenttia työntekijöistään tai yhteensä yli 50 työntekijää. Lomautetun työntekijän palkasta valtio maksoi 75 prosenttia. Yritys ei saanut irtisanoa työntekijöitä ja sen piti maksaa loput 25 prosenttia työntekijän palkasta eli työntekijä sai normaalin palkan. Palkkatuki oli voima-
assa maaliskuusta elokuun loppuun. Työnantajia tuettiin myös sairauspäivärahmaksujen

osalta. Elokuun jälkeen palkkatuki ("midlertidig loenkompensation") korvattiin joustavammalla ja avokätisemmällä lomautusjärjestelmällä ("arbejdsfordelingsordningen"), jossa maksettiin työttömyyskorvausta osittaista työaikaan tekeville. Arvonlisäveromaksujen, muiden verojen (tulovero ja yksityisten liikkeenharjoittajien maksama B-vero) lykkäyksellä ja työnantaja maksujen jäädyttämisellä tuettiin merkittävästi yritysten likviditeettiä. Niin suurille kuin pk-yrityksillekin oli tarjolla reilusti valtiontakauksia. Valtiontakaus oli 70 prosenttia lainasta, jos yrityksen liikevaihto oli supistunut 30 prosenttia. Pk-yritysten ja muiden vientiyritysten vientiä tuettiin vientiluottotakuilla. Tanskassa ei ollut käytössä edullista lainaa koronatilanteeseen, kuten Business Finland tki-häiriölaina Suomessa. Kuitenkin Suomen Teollisuussijoituksen vakautusrahoituksen tavoin Tanskan valtion sijoitusrahasto "Vaekstfonden" tarjosi laina- ja pääomasijoituksia start-up ja venture -yrityksiin, jotta niiden rahoitus pystyttiin turvaamaan yksityisten sijoittajien kadotessa markkinoilta.

6.3.6 Saksa

Saksassa hyväksyttiin hyvin mittavat talouden tukitoimet maalis- ja kesäkuun lisätalousarvioissa ja yritysten maksuvalmiuteen kohdistuvat avustustoimet olivat mittavat. Koronakriisin alkuvaiheessa pienille yrityksille ja yksinyrittäjille myönnettiin hätäavustuksia (esim. vuokriin), jotka olivat suuruudeltaan 9000 tai 15000 euroa riippuen yrityksen koosta. Osavaltioilla oli myös omia likviditeettitukia yrityksille, joita pystyi yhdistämään liittovaltion avustuksien kanssa. Kesäkuun lisätukipaketissa otettiin käyttöön pk-yritysten kiinteiden kustannusten tuki, joka määräytyi liikevaihdon supistumisen perusteella ja siihen oli oikeutettu kaikki toimialat. Saksassa tuettiin voimakkaasti suorilla avustuksilla pieniä yrityksiä ja tärkeää pk-sektoria. Kesäkuun lisätukipaketissa²⁴ oli merkittävänä osana tuet vihreälle ja digitaaliselle muutokselle, joka sisälsi tukea muun muassa sähköauton latausinfrastruktuuriin, liikenteen modernisointiin, ympäristöystävälliseen energiaan ja tekoälyyn. Lisäksi yritysten irtisanomisia ehkäistiin lyhennetyn työajan palkkatuella, joka mahdollisti työajan vähentämisen lomautuksen tai irtisanomisen sijasta. Työajan vähentymisen takia menetetystä nettopalkasta työntekijä sai vähintään 60 prosentin korvauksen valtiolta ja valtio korvasi sosiaaliturvamaksut 100 prosenttisesti työnantajille.²⁵ Kuitenkin Saksassa kustannustukien euromääräiset arvioidut budjettikustannukset ovat suuremmat kuin palkkatukiin liittyvät kustannukset. Niin kuin pohjoismaissa myös Saksassa otettiin käyttöön suuret lainojen ja takausten ohjelmat. Suurin instrumentti oli talouden vakautusrahoitusrahasto (Economic Stabilization Fund), jonka suuruus oli yhteensä 600 miljardia euroa. Tästä summasta valtio oli valmis takaaman suurien yritysten velkoja 400 miljardilla eurolla.

24 Lisätietoa saatavilla: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Public-Finances/Articles/2020-06-04-fiscal-package.html>.

25 Finanssikriisin (2008) aikana vain 50 prosenttia sosiaaliturvamaksuista korvattiin.

Pienemmät yritykset, jotka työllistivät 10–50 henkilöä, olivat oikeutettuja KfW:n (valtio-omisteinen pankki) lainoihin jopa 100 prosentin valtiontakauksella.

6.3.7 Yhdysvallat

Yhdysvaltojen koronayritystukipaketti oli poikkeuksellinen verrattuna EU-maiden tukipaketteihin, koska se sisälsi huomattavan suuren kertaluontoisen suoran tuen kansalaisille. Aikuisille kansalaisille lähetetyt shekit olivat 1200 dollaria, jos tulot olivat alle 75 000 dollaria. Lisäksi yhtä lasta kohden tuki kasvoi 500 dollarilla. Yhdysvalloissa on heikompi sosiaaliturvajärjestelmä kuin selvityksessä mukana olevilla Euroopan mailla, joissa tulonsiirrot lisääntyvät automaattisesti kotitalouksille taloudellisen tilanteen huonontuessa. Kuitenkin myös Yhdysvalloissa laajennettiin työttömyysetuuksia ja maksettiin sairauslomakorvaus henkilön sairastuessa koronaan. Yhdysvaltojen tapauksessa shekit kotitalouksille voidaan katsoa samantapaiseksi tukivälineeksi kuin työajan vähentämiseen ja osa-aikaiseen lomautukseen liittyvät tukitoimet eli palkkatuet. EU-maiden tapaan myös Yhdysvalloissa lainat ja takaukset olivat akuutissa kriisivaiheessa suuressa roolissa, mutta Yhdysvalloissa edulliset lainat sisälsivät suoran avustuksen piirteitä. Pk-yrityksille (<500 työntekijää) suunnatut edulliset ja anteeksiannettavat lainat olivat merkittävä yritystuen muoto ja lainaa pystyi saamaan palkka- ja muihin kiinteisiin kustannuksiin. Lainan sai osittain tai täysin anteeksi, jos yritys piti työntekijöiden määrän ja palkkatason vakaana. Pk-yritykset saivat myös maksimissaan 10 000 dollarin avustuksen, jos ne hakivat ”hätäapulainaa” (Economic Injury Disaster Loan). Lainanottaja sai avustuksen riippuen työntekijöiden määrästä (1000\$/työntekijä, max. 10 000\$). Isoille yrityksille tarjottiin lainoja ja takauksia noin 430 miljardin euron edestä konkurssien ehkäisemiseksi. Palkkaveronhyvitys²⁶ annettiin käyttöön kaikenkokoisille yrityksille, jotka eivät saaneet edullisia lainoja ja lupasivat pitää työntekijät. Yritykset saivat siirtää vuosien 2018, 2019 ja 2020 nettotappiot enintään viiden vuoden päähän, joka johtaa taannehtiviin veronpalautuksiin. Lisäksi nettotappioiden verovähennystä korotettiin 80 prosentista 100 prosenttiin. Yritykset saivat myös lykätä työnantajan sosiaaliturvamaksuja kahdella vuodella.

6.3.8 Iso-Britannia

Myös Iso-Britanniassa oli suuri yritystukipaketti, mutta siellä talous supistui voimakkaasti vuoden toisella kvartaalilla, jopa 19,5 prosenttia verrattuna edelliseen kvartaaliin (Liite 8). Yrityksiä ja työpaikkoja tuettiin palkkatuella, jolla työnantajat pystyivät kattamaan 80 prosenttia palkoista, mutta enintään 2500 punttaa kuukaudessa. Palkkatuki oli voimassa

²⁶ Verohyvitys oli 50 prosenttia 13. maaliskuuta 2020 ja 31. joulukuuta 2020 välisenä aikana maksetuista palkoista (max. palkka 10 000 \$/kk).

vuoden 2020 lokakuun loppuun asti. Iso-Britannia otti käyttöön marraskuussa uuden työpaikkojen säilyttämisohjelman, jossa valtio kompensoi osatyöläisten palkkoja. Yksinyrittäjien ja yrittäjien kustannuksia kompensoitiin sekä avustuksilla että erityisellä vuokratuella. Vähittäiskaupan ja vapaa-ajan palveluiden toimialojen Pk-yrityksille oli 10000–25000 punnan suuruinen kertaluonteinen avustus. Iso-Britanniassa otettiin käyttöön kesällä 2020 ravintola-alan tuki (500 milj. £), jossa tukiohjelmassa olevat ravintolat tarjosivat 50 prosentin (max. 10£/hlö) alennusta aterioista maanantaista keskiviikkoon. Ravintola sai alennuksen verran rahaa takaisin valtiolta. Tuella pyrittiin lisäämään ravintola-alan kysyntää, mutta varjopuolena tutkimuksessa huomattiin, että tukiohjelman osuus kaikista uusista koronataartunnoista elo-syyskuun aikana oli merkittävä, noin 8–17 prosenttia (Fetzer 2020). Iso-Britanniassa tuettiin suhteessa hyvin vähän t&k-toimintaa, sillä lähinnä vain pieniä t&k –intensiivisiä yrityksiä tuettiin noin miljardilla punnalla lainan ja avustusten muodossa. Edullisia lainoja pk-yritykset saivat 100 prosentin valtiontakauksella maksimissaan 50 000 punnan lainaan ja 80 prosentin valtiontakauksen viiden miljoonan punnan lainaan. Isot yritykset pystyivät saamaan 80 prosentin valtiontakauksen maksimissaan 300 miljoonan punnan lainoihin. Myös Iso-Britanniassa alennettiin arvonlisäverotusta ja veronmaksua sai lykätä.

6.3.9 Yritystukipakettien yhteenveto

Taulukossa 6.3 on esitetty vertailumaiden koronavirusepidemian ensimmäisen aallon yritystukipaketteja. Eri maiden yritystukitoimien rahallisten arvojen vertailussa lukijan on suhtauduttava varovaisuudella tietojen tarkkuuteen ja vertailukelpoisuuteen, sillä maa-kohtaiset tiedot voivat olla virheellisiä ja puutteellisia. Eri maiden tukipaketteja on vaikea vertailla, koska niiden sisältö ja vaikutuskanavat ovat erilaisia. Lukijan on myös hyvä ottaa huomioon se, että lainojen, takauksien ja muiden vastikkeellisten tukien euromäärä on nimellinen kokonaissumma esimerkiksi lainanantovaltuudesta eikä lainainstrumentin tukikomponentista. Paljon lainojen ja takauksien merkityksestä riippuu siitä, missä määrin yritykset niitä käyttävät. Esimerkiksi Suomessa myönnettiin 1608 miljoonaa euroa Finnveran rahoitusta (lainat, takaukset ja vientitakaukset) ja 44 miljoonaa euroa Business Finlandin koronalainaa vuoden 2020 loppuun mennessä eli yritysten kysyntä vastikkeelliselle rahoitukselle on ollut paljon pienempi kuin laina- ja takausmuotoisten tukien myöntövaltuus. Myöskään kaikkia suoria avustuksia ei ole välttämättä käytetty, esimerkiksi Suomessa ELY-keskusten jakamaa yritysten kehittämisavustusta koronavirusepidemiasta aiheutuneista markkina- ja tuotantohäiriöistä myönnettiin noin 335 miljoonaa euroa 400 miljoonan euron alkuperäisestä valtuudesta vuoden 2020 aikana. Avustusten euromääräkin voi olla arvio kustannuksista, esimerkiksi Norjan kustannustuen arvioitiin maksavan 10–20 miljardia Norjan kruunua eli noin 1–2 miljardia euroa kuukaudessa.

Verotukien osalta tuen kustannukset ovat parhaita arvioita ja nekin voivat olla vastikkeellisia tukia, jos kyseessä on esimerkiksi veromaksujen lykkäys. Tässä tapauksessa ilmoitetaan

pääasiassa arvioitu likviditeettivaikutus. Avustuksia ei pysty laskemaan vertailukelpoisesti yhteen lainojen ja takauksien kanssa, kun niistä ei ole eristetty tukikomponentin suuruutta ja mukana voi olla myös markkinaehtoista rahoitusta, jota ei tulisi katsoa yritystueksi. Samoin verotukia (esim. alv-alennus) ei voi laskea yhteen suorien tukien kanssa. Tukiluokit-
tain voidaan kuitenkin muodostaa kansainvälinen suuntaa antava yleiskuva koronayrityst-
tukipaketeista. Avustuksilla on ollut selkeästi iso rooli, etenkin kustannus- ja palkkatuilla,
mutta euroissa mitattuna lainoja ja takauksia on ollut eniten tarjolla. Koronayritystukipa-
ketit on ajoitettu koskemaan heinäkuun 2020 tilannetta (ks. Liitteet 1–7).

Avustusten osalta nähdään, että Suomella oli käytössä vähiten avustuksia suhteessa bkt:hen (1,0 %) ja Norjalla toiseksi vähiten (2,0 %). Vastaavasti Ruotsilla oli avustuksia 2,2 prosenttia, Tanskalla 4,1 prosenttia ja Saksalla 4,8 prosenttia suhteessa bkt:hen. Lainojen, takauksien ja muiden vastikkeellisten tukien osuus suhteessa bkt:hen oli Saksassa erityisen suuri (22 %). Myös Iso-Britanniassa (16 %) ja Tanskassa (13 %) oli suhteessa melko suuret takaus- ja lainavaltuudet. (Taulukko 6.3.) Suomi ja Norja selvisivät melko vähillä talouden vaurioilla vuoden 2020 ensimmäisellä puoliskolla verrattuna muihin maihin ja tartuntalu-
kemat pysyivät maltillisina koko kevään ajan.

Taulukko 6.3. Ensimmäisen aallon kansainväliset koronayritystukipaketit (€) heinäkuussa 2020.

		Avustukset	Lainat, takaukset ym.	Vero- ja muut tuet	BKT 2019 (mrd.)
Suomi	mrd. €	2,5	13,7	1,7	241 €
	% suht. bkt:hen	1,0 %	5,7 %	0,7 %	
Norja	mrd. €	5,7	16,9	2,5	3079 NOK
	% suht. bkt:hen	2,0 %	5,8 %	0,8 %	
Ruotsi	mrd. €	10,5	27,7	4,0	5021 SEK
	% suht. bkt:hen	2,2 %	5,8 %	0,8 %	
Tanska	mrd. €	12,8	40,1	0,5	2335 DKK
	% suht. bkt:hen	4,1 %	12,8 %	0,2 %	
Saksa	mrd. €	165,1	753,4	55	3455 €
	% suht. bkt:hen	4,8 %	21,8 %	1,6 %	
USA	mrd. €	314,4	1062	417	21747 \$
	% suht. bkt:hen	1,7 %	5,7 %	2,3 %	
Iso-Britannia	mrd. €	99,5	380,2	3,9	2214 £
	% suht. bkt:hen	4,1 %	15,5 %	0,2 %	

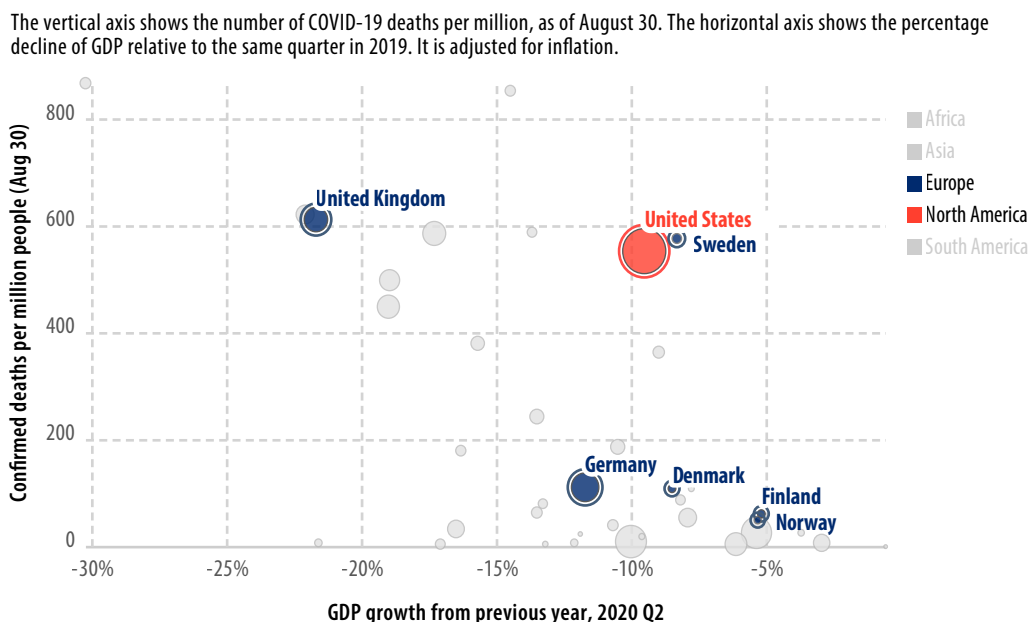
Yritystukien osuudet on suhteutettu vuoden 2019 BKT:hen (käypiin hintoihin).

6.3.10 Yhteenveto ensimmäisen aallon yritystukitoimista

Ennen koronaviruspandemiaa Suomen talouskasvu maltillista, kun bruttokansantuote kasvoi 1,5 prosenttia vuonna 2018 ja 1,1 prosenttia vuonna 2019. Kansainvälisessä vertailussa Suomessa onnistuttiin hyvin koronaviruksen leviämisen ja taudin aiheuttamien kuolemien ehkäisyssä vuonna 2020. Suomen talous ei myöskään kärsinyt yhtä pahasti koronapandemiasta toisen vuosineljänneksen bruttokansantuotteen laskun perusteella. Suomessa talous supistui 4,3 prosenttia, kun vertailumaissa talous supistui 4,7-19,5 prosenttia (Liite 8).

Näyttäisi siltä, että maiden ei ole tarvinnut tehdä kompromissia talouden ja terveyden suojelun välillä, vaan pikemmin päinvastoin. Kuviosta 6.2 nähdään, että Pohjoismaista Norja, Suomi, Tanska onnistuivat hillitsemään sekä koronakuolemia että talouden supistumista alkuvuonna 2020. Ruotsissa talous supistui Tanskan tahtia, mutta koronakuolemia oli suhteellisen paljon. Maiden ei ole tarvinnut tehdä vaihtokauppaa talouden tai koronan hillitsemisen välillä, vaan pikemminkin terveyden suojeleminen on vähentänyt taloudellista iskuja. Jollain tuilla, kuten Iso-Britannian ”Eat-Out-to-Help-Out” -tukiohjelmalla, on kuitenkin voinut olla kuluttajien käytöstä muuttava vaikutus, joka on edistänyt koronaviruksen leviämistä (Fetzer 2020).

Kuvio 6.2. Talouden supistumisen vuoden 2020 toisella neljänneksellä ja koronan aiheuttamien kuolemien välinen suhde.



Source: Johns Hopkins University CSSE, Eurostat, OECD and individual national statistics agencies

Note: Limited testing and challenges in the attribution of the cause of death means that the number of confirmed deaths may not be an accurate count of the true number of deaths from COVID-19. Data for China is not shown given the earlier timing of its economic downturn. The country saw positive growth of 3.2% in Q2 preceded by a fall of 6.8% in Q1.

Koronasta johtuvat rajoitukset ja sulkutoimet iskivät eri aikaan eri toimialoille. Ravintola- ja matkailuala sai kokea ensimmäisenä kotimaisen ja ulkomaisen kysynnän suuren laskun, mutta suomalaisen vientisektoriin koronatilanne ei vielä vuoden 2020 puolivälissä ehtinyt täydellä voimalla vaikuttamaan. Financial Timesin (2020) tekemän analyysin mukaan vuoden 2020 ensimmäisen puoliskon koronapolitiikassa kuolemien ja taloudellisen aktiiviteetin ylläpitämisessä onnistuivat Euroopan maista hyvin muun muassa Suomi, Tanska, Norja ja Saksa. Ruotsi valitsi rajoituksista vapaamman lähestymistavan ja siellä koronasta aiheutuvia kuolemia oli paljon, mutta bkt:n lasku pysyi pohjoismaiden tapaan (pl. Islanti) maltillisena. Iso-Britanniassa talous supistui voimakkaasti ja ihmisiä myös kuoli paljon suhteutettuna asukaslukuun. Yhdysvalloissa koronatartuntoja ja kuolemia oli paljon absoluuttisesti, mutta myös suhteessa asukaslukuun. Yhdysvalloissa talous supistui vähemmän ensimmäisellä ja toisella kvartaalilla kuin OECD-maissa keskimäärin.

Vertailtavista maista Saksalla oli suurin yritystukipaketti suhteessa bkt:hen, etenkin lainojen, takausten ja muiden vastikkeellisten tukien määrä oli suuri, noin 22 prosenttia suhteessa bkt:hen. Avustuksia oli 4,8 prosenttia suhteessa bkt:hen, mikä on myös eniten. Suomen yritystukipaketti näyttytyy niin absoluuttisesti kuin suhteellisesti melko pieneltä verrattuna muihin maihin.

Vertailumailla on yleisellä tasolla melko samanlaisia yritystukitoimia. Yritysten kiinteiden kustannusten kattaminen vuokratuella, erityisellä kustannustuella tai ”yleisellä tukimallilla” oli käytössä kaikissa vertailumaissa jollain variaatiolla. Kustannustuki oli joko porrastettu liikevaihdon supistumisen perusteella vertailukauteen tai kiinteä määrä yrityksen kokoa, toimialaa tai henkilöstöä koskeviin kriteereihin. Tanskassa vaadittiin vähintään 35 prosentin liikevaihdon supistuminen, mutta Ruotsissa, Norjassa ja Suomessa raja oli 5 %-yksikköä pienempi eli 30 prosenttia. Suomessa kriteerit olivat kuitenkin tiukemmat kuin Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa, sillä tuen saamisen kriteerinä oli myös toimialakohtainen 10 prosentin liikevaihdon supistuminen. Suomessa kustannustuen 500 000 euron yläraja yritystä kohden oli melko pieni verrattuna muihin maihin, sillä esimerkiksi Norjassa, Tanskassa ja Ruotsissa tuen yläraja oli noin 3–14 miljoonan euron välillä. Poikkeuksellisesti Suomessa kustannustuki oli tarkoitettu myös palkkakustannuksiin toisin kuin Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa. Ruotsissa ja Iso-Britanniassa oli käytössä erillinen tuki myös yritysten vuokratukustannuksiin.

Eri maissa käytössä olleet palkkatuet korvasivat hieman erisuuruisen osan yritysten työntekijöiden palkoista. Tanskassa myös työntekijät osallistuivat kustannuksiin siten, että he käyttivät viisi palkatonta vuosilomapäivää lomautusaikana. Työllisyyden tukeminen on ollut kaikille maille tärkeää tavalla tai toisella. Suomessa palkkakustannusten ja palkansaajien tukeminen oli erityisen moniulotteista: se oli sisäänrakennettuna kustannustukeen; sitä suunnattiin toimialakohtaisesti ravintola-alalle; yksityisillä oli mahdollisuus työmarkkinatukeen; työnantajan työeläkevakuutusmaksuja alennettiin 2,6 %-yksikköä; yt-neuvotteluja nopeutettiin ja työttömyysturvan omavastuupäivät poistettiin

lomautuksista ja irtisanomisista, jolloin palkansaajat saavat koko lomautus- ja työttömyysajalta työttömyyskorvauksia työttömyyskassoilta. Myös muissa maissa tuettiin työllisyyttä muutenkin kuin vain palkkoja kompensoimalla, esimerkiksi työnantajamaksuja alentamalla tai jäädyttämällä (Ruotsi, Tanska, Norja, Saksa), sairauspäivärahakompensatiolla (Ruotsi, USA, Iso-Britannia), parantamalla lomautettujen tai työttömien työttömyystuuksia (Ruotsi, Tanska, Saksa, Norja, USA). Lomautusten helpottaminen ja työntekijöiden palkkatuki olivat tärkeitä tukitoimia konkurssien ja irtisanomisten ehkäisyssä (Alstadsaeter ym. 2020).

Lentoyhtiöiden pelastaminen on vertailumaita yhdistävä tekijä. Suomessa Finnairia oltiin valmiina tukemaan 700 miljoonan euron pääomituksella. Ruotsi ja Tanska olivat yhdessä valmiina tukemaan SAS-lentoyhtiötä yhdessä avustuksella, pääomituksella ja takauksella. Myös Norja tuki ilmailualaansa takauksella ja suoralla avustuksella. Saksa antoi Lufthansa-lentoyhtiölle yhdeksän miljardin tukipaketin, josta kuusi miljardia oli pääomitukseen ja kolme miljardia lainatakausta.²⁷ Iso-Britanniassa ei ollut yksittäistä ohjelmaa lentoyhtiöiden pelastamiseen, mutta ne saivat rahoitusta normaalien koronatuki-instrumenttien kautta. Myös USA tuki lentoyhtiöitä ja kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä yrityksiä. Käytännössä kaikissa vertailumaissa oli selkeästi kohdistettu suoraa tukea vaikeuksissa oleville toimialoille kuten kulttuurialalle ja ravintola-alalle, joihin koronapandemiasta johtuvat rajoitukset iskivät voimakkaasti.

Verojen maksulykkäykset ja huojennukset olivat myös tärkeä keino parantaa yritysten lyhyen aikavälin likviditeettiä. Esimerkiksi Tanskassa arvonlisäveron, työnantajamaksujen, tuloveron (A-vero) ja yksityisten liikkeenharjoittajien maksama B-veron maksuja lykättiin. Myös Ruotsissa, Norjassa ja Suomessa helpotettiin verojen maksujärjestelyjä tilapäisesti. Verotuksen muutoksilla on myös tavoiteltu parempaa kysyntää. Esimerkiksi Saksassa arvonlisäverokantoja alennettiin määräaikaisesti 19 %:sta 16 %:iin sekä 7 %:sta 5 %:iin vuoden 2020 loppuun ja ravintoloille alennettiin arvonlisäverokanta erikseen 7 prosenttiin 12 kuukaudeksi. Veronalennuksilla ei välttämättä kuitenkaan saada aikaan toivottua hintojen laskua ja parempaa kuluttajien ostovoimaa. Tutkimuksen (Benzarti ym. 2020) mukaan arvonlisäveron alennuksessa hinnat eivät reagoi yhtä voimakkaasti kuin arvonlisäveron nostossa. Matalan katteen yritykset eivät muuta hinnoitteluaan, kun arvonlisäveroa alennetaan, mutta nostavat hintojaan merkittävästi, kun veroa korotetaan. Tämä tutkimustulos on yleistettävissä EU-tasolle, kun huomattiin hintojen muuttuvan 3–4 kertaa enemmän arvonlisäverokannan nostojen kuin veronalennuksen seurauksena. EU:n tilapäiset valtiontukipuitteet sallivat koronavirusepidemian torjuntaan tarvittavien tuotteiden tuotannon

²⁷ Lisäksi saksalainen charter-lentoyhtiö Condor sai 550 miljoonan euron valtiontakaaman lainan.

tukemisen ja Suomessa otettiin käyttöön määräaikainen arvonlisäveron nollaverokanta koronan torjuntaan tarkoitetuille tavaroille.

Suurin osa yrityksille kohdistuneista tukitoimista olivat lainoja tai takauksia. Takausten nimellisesti suuri määrä nostaa yritystukipakettien kokoa erityisen paljon, vaikka myönnettyt takaukset eivät välttämättä realisoidu yritystukena. Pikemminkin suurilla takauksilla oli tarkoitus antaa signaali markkinoille, että kansallisten rahoittajien rahoitusvaltuus on riittävä kattamaan eri tarpeet koronapandemiaan liittyen. Yhdysvalloissa oli avustuksen tyylinen lainatuki (Paycheck Protection Program) 500 henkilöä tai vähemmän työllistäville yrityksille, missä yrityksen oli mahdollista saada osa lainasta tai koko laina anteeksi. Tutkimuksen mukaan (Hubbard & Strain 2020) anteeksiannettavalla lainatuella on ollut positiivinen vaikutus työllisyyteen, rahoitukselliseen asemaan ja pienten (alle 500 henkilön) yritysten selviytymiseen. Yhdysvaltalaisen tutkimuksen perusteella huomataan myös, että pienten yritysten rahoitusasema heikentyy yleisen taloustilanteen heikentyessä ja näin myös tapahtui koronapandemian yhteydessä.

Yritysten konkurssien ehkäisemisessä näytettiin onnistuvan Suomessa vuonna 2020, sillä konkurssit eivät lisääntyneet merkittävästi koronapandemian seurauksena, vaan jopa vähentyivät verrattuna vuosiin 2019 ja 2018 (HelsinkiGSE 2020). Tilastokeskuksen (SVT 2021) tietojen mukaan tammi-joulukuussa 2020 vireille pantiin 18,6 prosenttia vähemmän konkurssseja kuin vuonna 2019. Syitä tähän voivat olla erilaiset yritystuet ja konkurssilakiin tehty väliaikainen muutos (HE 46/2020), joka on estänyt velkojia hakemasta velallista konkurssiin. Tämä huhtikuussa 2020 konkurssilainsäädäntöön tehty väliaikainen muutos oli voimassa tammikuun 2021 loppuun asti. Koronakriisin vaikutusta pk-yrityksiin (alle 250 työntekijää) estimoitiin seitsemäntoista eri maan osalta ja tulosten mukaan pk-yritysten konkurssiriski oli lähes 9 prosenttiyksikköä korkeampi ilman valtion tukitoimia (Gourinchas ym. 2020).

6.4 Katsaus koronaviruksen toisen aallon tukitoimiin

Koronapandemian ja siitä johtuneen talouskriisin eteneminen ei mennyt niin kuin keväällä 2020 ajateltiin. Ensimmäisen aallon (ns. akuuttikriisivaihe) rajoitustoimien purkamisen jälkeen alettiin puhua maakohtaisten exit-strategiaan siirtymisestä ja talouden elvyttämisestä. Elvyttävä finanssipolitiikka ja talouden toimeliaisuuden lisääminen olivat esillä kesällä 2020. Hetkellisesti rajoitukset purettiin monessa maassa lähes kokonaan, vaikka tuolloin vallitsi edelleen epävarmuus pandemian etenemisestä. Syksyllä 2020 huomattiin pian, ettei koronapandemia ole ohitse, vaan pikemminkin ensimmäinen aalto toisti itsensä syksyllä toisena koronatartunta aaltona. Joulukuuhun mennessä useissa maissa tilanne oli huonompi kuin keväällä. Taudin alueellinen ilmaantuvuus ilmoitetaan 14 päivän ajalta 100 000 asukasta kohden. Esimerkiksi marraskuussa Ruotsissa ilmaantuvuusluku oli 707,

Tanskassa 347, Suomessa ja Norjassa noin 110. Yhdysvalloissa oli vertailumaista selkeästi huonoin tilanne, sillä ilmaantuvuusluku oli 763 uutta tartuntatapausta 100 000 asukasta kohden. (Kuvio 6.1.) Maat ottivat uudestaan käyttöön rajoitustoimenpiteitä ja ihmisiä kehoitettiin kevään tavoin välttämään kontakteja ja käyttämään suojavälineitä. Suomessa ei otettu enää loppuvuodesta käyttöön valmiuslakia vaan tartuntoja hillittiin suosituksilla ja rajoituksilla. Tässä osiossa puhutaan koronaviruksen toisesta aallosta edellä mainituista syistä.

Marraskuussa uutisoitiin ensimmäisestä toimivasta koronarokotteesta, joka vähensi talouden ja ihmisten epävarmuutta tulevasta. Euroopan komissio antoi myyntiluvan ensimmäiselle EU:n alueella hyväksytylle koronarokotteelle (Pfizer ja BioNTech) joulukuun loppupuolella ja rokotukset aloitettiin 27–29.12.2020. On kuitenkin epäselvää, milloin rokotteella saadaan aikaiseksi laumasuoja ja missä tahdissa rokotukset etenevät eli ei vielä tiedetä, milloin voidaan siirtyä takaisin ns. normaaliin elämään. Epävarmuutta tulevasta lisäävät koronaviruksen uudet muunnokset, rokotesaatavuus ja rokotustahti.

Eri maat ottivat suurimman osan tukitoimistaan käyttöön jo keväällä 2020 ja syksyllä otettiin käyttöön lähinnä täydentäviä toimenpiteitä ja jatkettiin joitakin aikaisempia tukitoimia. Tässä osiossa ei käydä koronayritystukitoimia yhtä yksityiskohtaisesti läpi kuin edellisessä osiossa, vaan tarkoituksena on antaa kokonaiskuva esimerkkien avulla syksyn yritystukitoimista.

Suomessa ei otettu käyttöön uusia avustuksia syksyllä 2020. Merkittävien yritystukipäätös syksyllä oli yritysten kustannustuen jatkaminen toisella hakukierroksella. Toinen hakukierros oli 21.12.2020–26.2.2021 ja kustannustuentuen määräraha oli 550 miljoonaa euroa. Tukikriteerit muuttuivat hieman joustavimmiksi, kun tuen myöntämiseen huomioitavia kustannuksia laajennettiin ja vertailukauden liikevaihtovaatimus (20000e) poistettiin. Suomessa kustannustuen vertailukautena käytettiin vuoden takaista tilannetta. Vihriälän työryhmän toukokuussa 2020 ilmestyneessä raportissa todetaan, että koronakriisin pitkittyessä toimintaa ylläpitävä tukimalli ei sovellu pitkäkestoiseen yritysten tukemiseen (Vihriälä ym. 2020). Lomautettujen ja yrittäjien työttömyysetuuksien laajennuksia ja työeläinsäädännön tilapäisiä muutoksia jatkettiin. Ansiopäivärahan maksaminen alkoi heti ensimmäisestä työttömyyspäivästä ilman viiden päivän korvauksetonta omavastuu-aikaa ja ansiopäivärahan työskentelyedellytystä lyhennettiin. Nämä muutokset olivat voimassa 31.12.2020 asti. Lisäksi lomautetut pystyvät opiskelemaan ilman, että se vaikuttaa työttömyysetuuteen 31.12.2021 asti. Yrittäjät pystyivät saamaan työmarkkinatukea 31.3.2021 asti, jos yritystoiminta oli kärsinyt koronaepidemian takia. Suomen korona-ajan yritystukitoimista voi lukea yksityiskohtaisemmin tämän raportin luvusta 3.

Norjassa lisättiin tukea yrityksille, joiden toimintaan koronapandemia vielä vaikutti vahvasti. Yritystukipaketti oli 4,4 miljardia Norjan kruunua. Tukupaketti sisälsi rajoituksista

kärsiville yrityksille kustannustuen samalla -30 prosentin liikevaihtorajalla syyskuusta 2020 helmikuun 2021 loppuun ja se kattoi 70–85 prosenttia kustannuksista. Maksimi tukimäärä oli 80 miljoonaa Norjan kruunua yritystä kohden. Ilmailua tuettiin siten, että lentomatkustajavero ("airline seat tax") poistettiin väliaikaisesti vuodelta 2020 ja 2021.

Ruotsissa päätettiin jatkaa lyhytaikaisia lomautuksia ja lyhennetyn työajantukea vuoden 2021 kesäkuun loppuun saakka²⁸. Liikevaihdon pudotukseen perustuvaa kustannustukea jatkettiin lokakuuhun 2020 asti, mutta liikevaihdon supistumiskriteeriä kiristettiin 40–50 prosenttiin. Marraskuussa 2020 Ruotsi päätti ottaa käyttöön liikevaihtoperusteisen tuen yksityisyrityksille, joiden liikevaihto oli vähintään 200 000 Ruotsin kruunua vuonna 2019. Tukea sai, jos liikevaihto oli pudonnut 50 prosenttia vuoden 2019 vertailukaudesta. Kompensaatio oli 70 prosenttia menetetystä liikevaihdosta tai maksimissaan 72 000 Ruotsin kruunua. Lisäksi veromaksujen, kuten arvonnäkövero ja työnantajien sosiaaliturvamaksut, lykkäyksiä jatkettiin maaliskuuhun 2022 asti. Pääasiassa pk-yrityksiä koskevaa valtiontaukausohjelmaa jatkettiin kesäkuun 2021 loppuun asti.

Tanska jatkoi palkkatukiohjelmaansa joulukuussa, kun Tanskassa käyttöön otettiin tiukempia rajoitustoimia taudin leviämisen ehkäisemiseksi. Kaikki yritykset olivat oikeutettuja palkkatukeen. Myös kustannustukea jatkettiin ja liikevaihtoraja pienennettiin 35 prosentista 30 prosenttiin. Lisäksi muitakin tukimuotoja otettiin uudelleen käyttöön, esimerkiksi yksityisyrityksien tuki. Tukipaketti on voimassa ja tukitoimia jatketaan rajoitusten päättymiseen asti.²⁹ Lisäksi Tanskan hallitus valmisteli talouden uudelleen avaamispaketin vuodelle 2021³⁰, mikä tähtää vihreisiin investointeihin, vihreään siirtymään ja tavoitteena on julkisen talouden kestävä tasapaino vuonna 2025.

Saksassa loppuvuodesta 2020 tehtiin vähän uusia tukitoimia. Maaliskuun ja kesäkuun lisätalousarviot olivat vuoden oleelliset tukitoimet. Kuitenkin elokuussa jatkettiin lyhennetyn työajan tukea (palkkatuki) vuoden 2021 loppuun asti. Tuen jatkaminen maksaa arviolta 10 miljardia euroa. Suomen tapaan Saksassa väljennettiin konkurssilainsäädäntöä yrityksille, jotka olivat pandemian vuoksi ajautuneet maksuvaikeuksiin, ja elokuussa päätettiin jatkaa poikkeusjärjestelyjä kolmella kuukaudella vuoden 2020 loppuun asti. Marraskuussa, kun pandemia alkoi Euroopassa uudestaan jylläämään, otettiin käyttöön uudet matalakorkoiset lainat pienille yrityksille, joihin tiukemmat rajoitustoimenpiteet vaikuttivat.

28 Lisätietoa: <https://www.government.se/press-releases/2020/11/additional-crisis-measures-for-businesses/>

29 Tanska on suunnitellut purkavansa rajoitukset, kun kaikki yli 50-vuotiaat on rokotettu.

30 Lisätietoa: <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/august/regeringen-vil-sikre-en-groen-retfaerdig-og-ansvarlig-genopretning-af-dansk-oekonomi/>

Iso-Britanniassa otettiin käyttöön syyskuussa ”Talven taloussuunnitelma”, jota täydennettiin ja muokattiin vielä joulukuussa. Uusi palkkatuki työpaikkojen säilyttämiseksi otettiin käyttöön marraskuussa 2020 ja sen tarkoitus oli suojella kannattavia työpaikkoja, jotka kärsivät uusista rajoituksista vuoden 2021 huhtikuuhun asti. Yritykset maksoivat palkkaa vain siitä ajasta, kun työntekijä oli töissä. Työskentelemättömistä tunneista valtio maksoi 62 prosenttia ja yritys maksoi 5 prosenttia. Työntekijöiden täytyi työskennellä kuitenkin vähintään 20 prosenttia tavallisesta työajasta, jotta maksimissaan noin 700 punnan tukea kuukautta kohden pystyi saamaan. Kuitenkin uuden kannattavien työpaikkojen tuen tilalle otettiin uudestaan käyttöön jo aiemmin käytössä ollut palkkatuki työpaikkojen säilyttämiseksi (”Coronavirus Job Retention Scheme”) vuoden 2021 maaliskuun loppuun asti. Lisäksi yksityisyrityksien tukea jatkettiin vuodelle 2021 niille yksityisyrityksille, jotka jatkavat liiketoimintaansa, mutta kärsivät alentuneesta kysynnästä koronan takia. Yksinyrittäjän on mahdollista saada tukea vuoden 2020 marraskuusta vuoden 2021 huhtikuuhun. Arvonlisäveron 15 %-yksikön alennusta (20 %:sta 5 %:tiin) matkailualalle jatkettiin maaliskuuhun 2021. Lisäksi yritykset, jotka olivat lykänneet alv-laskujaan, saivat mahdollisuuden maksaa kyseiset maksut pois 11 korkovapaassa erässä vuoden 2021 aikana. Koronapandemian takia käyttöön otettujen lainojen ehtoja tehtiin joustavimmiksi esimerkiksi pidentämällä laina-aikaa kuudesta vuodesta kymmeneen ja mahdollistamalla maksuvapaat. Myös koronalainojen hakuaikaa jatkettiin tammikuuhun 2021.

Yhdysvalloissa päästiin sopuun uudesta koronatukipaketista vasta 28.12.2020, joten Yhdysvaltoja ei tässä osiossa tarkastella sen tarkemmin.

6.5 Tutkimusjaoston näkemyksiä

- Koronaviruspandemia aiheutti eri maissa historiallisen mittavat yritystukitoimet ja EU:ssa yritysten tukemista maksuvalmiuskriisissä helpotettiin joustamalla valtiontukisäännöissä.
- Valtaosa koronatukitoimista otettiin käyttöön maaliskuuhun asti. Monissa maissa, Suomi mukaan lukien, täydennettiin yrityksiin kohdistuvia tukitoimia vielä kesän ja syksyn aikana.
- Yleisesti suurin osa nimellisestä yritystuesta oli edullisia lainoja ja takauksia. Avustuksia oli suhteessa bkt:hen eniten Saksassa (4,8 %) ensimmäisen aallon aikana.
- Suomen ensimmäisen aallon yritystukipaketti oli melko pieni suhteessa bkt:hen. Lähimpänä tukimuotojen suhteellisilta osuuksiltaan Suomen yritystukipakettia oli Norja, joka selvisi Suomen tapaan suhteellisen pienillä taloudellisilla vaurioilla ja tartuntaluvuilla.

- Suomen yritystukipaketin erikoisuus oli kriisin alkuvaiheessa panostukset t&k-tukiin. Palkkatuet eivät olleet Suomessa yhtä tärkeitä kuin muissa maissa osin siitä syystä, että Suomessa lomautusjärjestelmä pystyttiin tekemään hyvin joustavaksi pienillä lainsäädäntömuutoksilla.
- Muissa maissa otettiin käyttöön erilliset lyhennetyn työajan palkkatukiohjelmat. Suomessa työntekijöiden menetetyt ansiot kompensoitiin pääasiassa ansiosidonnaisella työttömyysturvalla.
- Nähtäväksi jää, milloin ja miten valtiot lopettavat yritysten laajamittaisen tukemisen ja palataanko yritystukijärjestelmän kokoluokassa koronaa edeltävään aikaan.

LÄHTEET

- Alstadsaeter, A., Brorkheim, J., Kopczuk, W. & Okland, A. 2020. Norwegian and US policies alleviate business vulnerability due to the COVID-19 shock equally well. NBER Working Paper No. 27637 (August 2020).
- Benzarti, Y., Carloni, D., Harju, J. & Kosonen, T. 2020. What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Incidence of Value-Added Taxes. *Journal of Political Economy*.
- Chodorow-Reich, G., Darmouni, O., Luck, S. & Plosser, M. 2020. Bank Liquidity Provision Across the Firm Size Distribution. NBER Working Paper No. 27945.
- Euroopan komissio. 2021. Temporary framework for state aid measures to support the economy in the current covid-19 outbreak. Saatavilla: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_informal_consolidated_version_as_amended_28_january_2021_en.pdf.
- Euroopan komissio. 2020a. Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus – 17 July 2020. Euroopan Komission valtiontukisivut. Saatavilla: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html.
- Euroopan komissio. 2020b. Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus – 8 December 2020. Saatavilla: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_en.
- Euroopan komissio. 2020c. Communication from the Commission Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak 2020/C 91 I/01. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320(03)). Viitattu 5.1.2021.
- Fetzer, T. 2020. Subsidizing the spread of COVID19: Evidence from the UK's Eat-Out-to-Help-Out scheme. CAGE working paper no. 517. October 2020.
- Financial Times. 2020. How Finland kept Covid in check. Saatavilla: <https://www.ft.com/content/61dcc-faa-0871-48a2-80ac-dbe6d5b5b5f8>. Viitattu 4.11.2020.
- Gourinchas, P.-O., Kalemli-Özcan, S., Penciakova, V. & Sander, N. 2020. COVID-19 and SME Failures. NBER Working Paper No. 27877
- Hallituksen esitys HE 46/2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_46+2020.aspx
- HelsinkiGSE tilannehuone: Tilannehuoneen raportti 22.10.2020 – viimeisimmät kehityskulut työmarkkinoilla, kotitalouksissa ja yrityksissä. 2020. Saatavilla: <https://www.helsinkigse.fi/covid19-data-fi/tilannehuoneen-raportti-22-10-2020-viimeisimmat-kehityskulut-tyomarkkinoilla-kotalouksissa-ja-yrityksissa/>.
- Hubbard, R. & Strain, M. 2020. Has the paycheck protection pro-gram succeeded? NBER Working Paper 28032 (October 2020).
- Hyytinen, A., Nokso-Koivisto, O., Takalo, T. & Toivanen, O. 2020. Yritystuet työkaluna koronaviruksessa. Saatavilla: https://www.helsinkigse.fi/covid19-report-fi/yritystuet-tyokaluna-koronakriisissa/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=yritystuet-tyokaluna-koronakriisissa.
- International Monetary Fund: Policy Responses to Covid-19 Policy Tracker. 2020. Saatavilla: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#5>.
- OECD Country Policy Tracker. 2020. Saatavilla: <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/#Fiscalmeasures>.
- Oksanen, T. 2020. Työllisyysrahasto, Blogi: Näin työttömyysturvan rahoitus on varmistettu koronavuonna. Saatavilla: <https://www.tyollisyysrahasto.fi/blogit/nain-tyottomyysturvan-rahoitus-on-varmistettu-korona-vuonna/>. Viitattu 12.1.2021.
- Raina, J. 2020. Koronapandemia, lyhennetyn työajan järjestelmät ja irtisanomisten välttäminen. Saatavilla: https://www.teollisuusliitto.fi/wp-content/uploads/2020/08/200821_COVID-19-ja-lyhennetty-tyoaika.pdf.
- Sinko, P. & Timopekka H. 2020. Toimenpiteet korona-kriisin taloudellisten vaikutusten lieventämiseksi. VNK Talousneuvostonsihteeristö 4.6.2020.
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Konkurssit [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-4424. Joulukuu 2020. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 27.1.2021]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/konk/2020/12/konk_2020_12_2021-01-27_tie_001_fi.html.
- Valtioneuvosto. 2020. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle –Suomen kestävän kasvun ohjelma. VNS 6/2020 vp. Saatavilla: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNS_6+2020.pdf.
- Valtiovarainministeriö. 2021a. Suomen kestävän kasvun ohjelma –alustava elpymis- ja palautumissuunnitelma, tiivistelmä. Muistio 15.3.2021. Saatavilla: <https://vm.fi/suomen-elpymis-ja-palautumissuunnitelma>.
- Valtiovarainministeriö. 2021b. Talouden kehitys vaikuttaa arvioihin Suomen saamasta EU:n elpymisrahoituksesta. Saatavilla: <https://vm.fi/-/talouden-kehitys-vaikuttaa-arvioihin-suomen-saamasta-eu-n-elpymisrahoituksesta>. Viitattu 26.1.2021.
- Valtiovarainministeriö. 2020. Tietoa EU:n elpymisvälineen rahoituksesta ja ohjelmista. Saatavilla: <https://vm.fi/tietoa-eu-n-elpymisvalineen-rahoituksesta-ja-ohjelmista>. Viitattu 5.1.2021.
- Vihriälä, V., Holmström, B., Korkman, S. & Uusitalo, R. 2020. Talouspolitiikan strategia koronaviruksessa. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:13.

LIITTEET

Liite 1. Suomen koronayritystuet heinäkuun loppuun mennessä vuonna 2020 (milj. euroa).

Avustukset	Miljoonaa €
Business Finlandin liiketoiminnan kehittämisavustukset häiriötilanteessa	980
Business Finlandin Veturiyrityskampanja	60
Business Finlandin rahoitus kumppanuusmallin pilotointiin	15
ELY-keskusten rahoitus yrityksille koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa	400
Laivanrakennuksen innovaatiotuki	20,8
Lasti- ja matkustaja-alusvarustamojen liikennöinti -tuki	24,8
Journalismin tukeminen	5
Yksinyrittäjän työmarkkinatuki	160
Yksinyrittäjän valtionavustus	250
Tuki ravintola-alan yrityksille	171
Kustannustuki	300
Energiatuki	20
Sähkölatausasemaverkoston laajentaminen	1
Starttiraha (arvioi määräraha käytön lisääntymisestä)	10
Maa- ja metsätalouden avustukset	42,7
Avustukset kulttuurialalle, tapahtumajärjestäjille ja urheiluliigaseuroille	23
Yhteensä	2 483
Lainat, pääomasijoitukset, takaukset ja muut vastikkeelliset tuet	
Business Finlandin liiketoiminnan kehittämislainat häiriötilanteessa	300
Finnveran takaukset ja lainat vaikeuksissa oleville yrityksille*	2 000
Finnveran kotimaan rahoituksen volyymin nosto**	5 800
Suomen teollisuussijoituksen vakautusrahoitus keskisuurille yrityksille**	400
Valtiontakaus Eläkevakuutusyhtiö Ilmariselle Finnairin työeläkkeiden takaisinlainauksen vakuudeksi	600
Rahtiliikenteen takaukset	600
Verotuksen joustot: maksujärjestelyyn lisäämää ja viivästyskoron alennus 2,5 %:iin	1 300
Takaukset maatilayrittäjille	15
Finnairin pääomittaminen	700
Lentoliikenteen valvontamaksujen joustot	6
Valtion eläkerahaston (VER) lisäsijoitukset yritystodistuksiin**	1 000
Suomen Pankki: yritystodistusten ostaminen**	1 000
Yhteensä	13 661

Vero- ja muut tuet

Covid-19 epidemian torjuntaan tarkoitetuille tavaroille määräaikainen nollaverokanta (alv)	10
Talousapu -neuvonta ja Energianeuvonta	1,5
Työnantajan työeläkevakuutusmaksujen alentaminen 2,6 %-yksikköä	1 500
Väylämaksun poisto	45
Työttömyysturvan omavastuupäivien poistaminen lomautuksista ja irtisanomisista	182
Yhteensä	1 738
Yhteensä kaikki (miljardia)	17,9 mrd. €

Lainojen, takauksien ja verotukien nimellistä euromäärää ei tulisi laskea suorien tukien kanssa yhteen. Tuki-instrumenttien luvut ovat valtuuksia, nimellisiä määriä, eivät toteutuneita maksuja yrityksille. Osa tukien euromäärästä on arvioita. *Euroopan komission tilapäisten valtiontukipuitteiden nojalla hyväksymä tukiohjelma. **Finnveran 5,8 miljardin rahoitus lisääminen voidaan katsoa markkinaehtoiseksi rahoitukseksi, jolloin ei laskettaisi yritystueksi EU-valtiontukisääntelyn näkökulmasta; Suomen Teollisuussijoitus Oy:lle esitettiin 400 miljoonan euron lisäpääomitus pääomasijoituksiin (markkinaehtoista); Valtion eläkerahaston ja Suomen Pankin yritystodistusten ostaminen on markkinaehtoista rahoitusta. Lisäksi Suomen Malmijalostus Oy:lle esitettiin neljännessä (kesäkuu) lisätalousarviossa 150 miljoonan euron pääomitusta (markkinaehtoinen, ei mukana taulukossa). Lähde: työ- ja elinkeinoministeriön keräämät tiedot.

Liite 2. Norjan koronayritystuet heinäkuun loppuun mennessä vuonna 2020 (milj. euroa).

Avustukset	Miljoonaa €
Kustannustuki (-30 % liikevaihdosta)	3 770
Palkkatuki lomautetun työpaluuseen	377
Vihreän siirtymän tukipaketti	339
Kompensaatio peruuntuneista tai lykkääntyneistä tapahtumista (urheilu, kulttuuri ja vapaaehtoissektori)	292
Tuki medialle	28
Tuki päiväkodeille ja iltapäiväkerhoille	94
Rakennusalan toiminnan tukeminen	377
Avustus lentoyhtiö Avinor AS:lle	405
Yhteensä	5 684
Lainat, pääomasijoitukset, takaukset ja muut vastikkeelliset tuet	
Takaukset yrityksille (90 %)	4 713
Valtion joukkovelkakirjarahaston investointibudjetti	4 713
Innovaatiolainat	151
Lainat matkanjärjestäjille	189
Takaus luottovakuutuksille	1 885
Takaukset ilmailun alalle	566
Öljy-yhtiöiden veromaksun lykkäykset ja huojennukset	4 713
Veromaksujen lykkäykset (alv, työnantajan verot ja ennakoverot)	7 541
Yhteensä	16 929
Vero- ja muut tuet	
Alemman arvonlisäverokannan alentaminen 12 %:sta 6 %:iin	ei tietoa
Työnantajamaksujen alennus	ei tietoa
Tappiota tehneiden yritysten tappioiden suotuisa verojärjestely	ei tietoa
Työttömyysturva (työttömyysetuuksien parannus, yksinyrittäjien ja freelancereiden tuki ja sairausetus, sairaan lapsen hoitamiseen lisää päiviä)	2451
Yhteensä	2 451
Kaikki yhteensä (miljardia)	25,1 mrd. € (265,9 NOK)

Lainojen, takauksien ja verotukien nimellistä euromäärää ei tulisi laskea suorien tukien kanssa yhteen. Tuki-instrumenttien luvut ovat valtuuksia, nimellisiä määriä, eivät toteutuneita maksuja yrityksille. Osa tukien euromäärästä on arvioita. Summat on muutettu euroiksi (1 euro = 10,60 Norjan kruunua). Osa tukimäärästä on arvioita. Lähteet: International Monetary Fund. Policy responses to Covid-19: Policy Tracker. Saatavilla: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#S>; OECD Policy Tracker. Saatavilla: <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>; Norjan hallituksen sivut. Saatavilla: <https://www.regjeringen.no/en/topics/the-economy/economic-policy/economic-measures-in-norway-in-response-to-covid-19/id2703484/>.

Liite 3. Ruotsin koronayritystuet heinäkuun loppuun mennessä vuonna 2020 (milj. euroa).

Avustukset	Miljoonaa €
Palkkakustannus/lomautuskustannustuki	4 109
Valtion sairauspäivärahakompensatio (sick pay) yrityksille	1 911
Tuki kulttuurialalle ja urheilulle	126
Tuki journalismille	67
Ylimääräinen kulttuurialan kompensatiotuki	30
Vuokramaksujen alennus yrityksille	191
Kustannustuki (-30% liikevaihto)	3 725
Tuki Swedavialle	301
Yhteensä	1 0461
Lainat, pääomasijoitukset, takaukset ja muut vastikkeelliset tuet	
ALMI lainat pk-yrityksille	287
Valtiontakaus ruotsin lentoyhtiöille (maksimi)	478
EKN (Swedish Export Credit Agency) ja SEK (Swedish Export Credit Corporation) takuiden ja luoton laajennus	12 418
Lentoyhtiö SAS pääomittaminen (maksimi)	478
Valtiontakaus pääasiassa pk-yrityksille	9 552
Verojen maksujärjestelyjen lykkäys (sosiaaliturvamaksut, alv ym.)	2 579
Viime vuoden arvonnäköveron maksunlykkäys pk-yrityksille	669
Pk-yritysten verohelpotukset (vuoden 2019 alustavan veron maksun lykkäys tai veron korvaus tulevilla tappioilla)	1 242
Yhteensä	27 701
Vero- ja muut tuet	
Työnantajamaksujen alennus	3 153
Aktiivisen työllisyyspolitiikan laajentaminen	248
Työttömyysvakuutuksen kelpoisuusvaatimusten väliaikainen lieventäminen	612
Tuki heikossa asemassa olevien lapsien ja naisien tukiorganisaatioille	9,6
Yhteensä	4 023
Yhteensä kaikki	42,2 mrd. € (442 SEK)

Lainojen, takauksien ja verotukien nimellistä euromäärää ei tulisi laskea suorien tukien kanssa yhteen. Tuki-instrumenttien luvut ovat valtuuksia, nimellisiä määriä, eivät toteutuneita maksuja yrityksille. Osa tukien euromäärästä on arvioita. Summat on muutettu euroiksi (1 euro = 10,46 Ruotsin kruunua). Osa tukimäärästä on arvioita. Lähteet: Euroopan Komissio. 2020. Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus – 17 July 2020; Euroopan Komission valtiontukisivut. Saatavilla: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html; International Monetary Fund. Policy responses to Covid-19: Policy Tracker. Saatavilla: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#S>; työ- ja elinkeinoministeriön keräämät tiedot.

Liite 4. Tanskan koronayritystuet heinäkuun loppuun mennessä vuonna 2020 (milj. euroa).

Avustukset	Miljoonaa €
Kompensaatio tapahtumien peruuntumisesta	323
Yksinyrittäjien ja freelancereiden tuki (30 % liikevaihdon lasku)	1 989
Kustannustuki liikevaihdon menetyksen perusteella	8 777
Palkkatuki (75 % palkasta)	1 371
Innovaatituki ("Innobooster-ohjelma")	47
Tuki kulttuurille, urheilulle ja yksityiselle koulutukselle	175
Matkustusalan tuki	97
Yhteensä	12 779
Lainat, pääomasijoitukset, takaukset ja muut vastikkeelliset tuet	
Takaukset isoille yrityksille	4 798
Takaukset pk-yrityksille	3 360
Takaus luottovakuutuksille (trade credit insurance)	4 032
EKF (the Danish export credit agency) takaukset vienti pk-yrityksille	168
Takaus lentoyhtiö SASille	143
ALV-maksujen (vuoden 2019 Q3&Q4) muuttaminen korottomaksi lainaksi	4 758
ALV-maksujen, veromaksujen (B-vero & tulovero) ja työnantajamaksujen lykkäys	22 177
Valtion sijoitusrahaston "Vaekstfonden" laina- ja pääomasijoitukset (start-up & venture)	457
Yhteensä	40 096
Vero- ja muut tuet	
Yritysten t&k verohyvitysten väliaikainen korotus 110 %:sta 130%:iin vuosina 2020 ja 2021	175
Sairauspäivärahojen korvaus ja työttömyysetuudet lomautetuille	309
Yhteensä	484
Yhteensä kaikki (miljardia)	53,4 mrd. € (397 DKK)

Lainojen, takauksien ja verotukien nimellistä euromäärää ei tulisi laskea suorien tukien kanssa yhteen. Tuki-instrumenttien luvut ovat valtuuksia, nimellisiä määriä, eivät toteutuneita maksuja yrityksille. Osa tukien euromäärästä on arvioita. Summat on muutettu euroiksi (1 euro = 7,44 Tanskan kruunua). Osa tukimäärästä on arvioita. Lähteet: OECD policy tracker. Saatavilla: <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/#Fiscalmeasures>; Euroopan Komissio. 2020. Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus – 17 July 2020; Euroopan Komission valtiontukisivut. Saatavilla: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html; International Monetary Fund. Policy responses to Covid-19: Policy Tracker. Saatavilla: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#S>; työ- ja elinkeinoministeriön keräämät tiedot.

Liite 5. Saksan koronayritystuet heinäkuun loppuun mennessä vuonna 2020 (milj. euroa).

Avustukset	Miljoonaa €
Avustukset yksinyrittäjille ja pienille yrityksille (max 10 työntekijää)	50 000
Palkkatuki (short-time working scheme "Kurzarbeitsgeld")	10 100
Vihreä- ja digitaalinen muutos (kesäkuun lisäpaketti)	50 000
Kustannustuki (pk-yritykset; kesäkuun lisäpaketti)	25 000
Osavaltioiden ("Länder") avustusohjelmat ja likviditeettituki	30 000
Yhteensä	165 100
Lainat, pääomasijoitukset, takaukset ja muut vastikkeelliset tuet	
Valtion Luottovakuutustakaukset	30 000
Economic Stabilization Fund (KfW)	600 000
Veromaksujen lykkäykset, huojenukset, vuoden 2019 palautukset ja työnantajan 1500e verovapaa tuki työntekijälle	50 700
Osavaltioiden ("Länder") lainatakat	72 700
Yhteensä	753 400
Vero- ja muut tuet	
Arvonlisäveron määräaikainen alentaminen 19 %:sta 16 %:tiin ja 7 %:sta 5 %:iin vuoden loppuun	Ei tietoa
Ravintoloiden alennettu arvonlisävero (7 %) 12 kuukaudeksi	Ei tietoa
Muut kesäkuun lisäpaketin tuet (veronalennukset ja -huojennukset, kulttuurialan tuki ym.) ³¹	55 000
Yhteensä	55 000
Yhteensä kaikki (miljardia)	973,5 mrd. €

Lainojen, takauksien ja verotukien nimellistä euromäärää ei tulisi laskea suorien tukien kanssa yhteen. Tuki-instrumenttien luvut ovat valtuuksia, nimellisiä määriä, eivät toteutuneita maksuja yrityksille. Osa tukien euromäärästä on arvioita. Osa tukimäärästä on arvioita. Lähteet: Euroopan Komissio. 2020. Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus – 17 July 2020; Euroopan Komission valtiontukisivut. Saatavilla: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html; International Monetary Fund. Policy responses to Covid-19: Policy Tracker. Saatavilla: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#S>; OECD Policy Tracker. Saatavilla: <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>; työ- ja elinkeinoministeriön keräämät tiedot.

31 Tälle riville sisältyy poikkeuksellisesti myös kertaluontoinen lapsilisäbonus (300e), yksinhuoltajien tuloveroetu, yksinkertaistetun työttömyystuen jatko, koska kulujen erottelua ei lähteistä löytynyt.

Liite 6. Yhdysvaltojen koronayritystuet heinäkuun loppuun mennessä vuonna 2020 (milj. euroa).

Avustukset	Miljoonaa €
Kansalaisille kertaluontoinen rahallinen hyvitys (1200\$/aikuinen)	249 000
Sairaslomakorvaus yrityksille ("Emergency Paid Sick Leave" & "Paid Family Medical Leave")	51 000
Hätäavustukset (The Emergency Economic Injury Grants) pk-yrityksille (<500 työntekijää)	14 000
Yhteensä	314 000
Lainat, pääomasijoitukset, takaukset ja muut vastikkeelliset tuet	
Anteeksiannettavat lainat pk-yrityksille (<500 työntekijää) palkka- ja muihin kustannuksiin (Paycheck Protection Program (PPP))	570 000
Lainat (economic injury disaster loans) pk-yrityksille (<500 työntekijää)	59 000
Lainat ja takaukset isoille yrityksille	434 000
Yhteensä	1 062 000
Vero- ja muut tuet	
Veronalennukset ja lykkäykset yrityksille	188 000
Työttömyysetuuksien laajentaminen	229 000
Yhteensä	417 000
Yhteensä kaikki (miljardia)	1793,5 mrd. € (2085\$)

Lainojen, takauksien ja verotukien nimellistä euromäärää ei tulisi laskea suorien tukien kanssa yhteen. Tuki-instrumenttien luvut ovat valtuuksia, nimellisiä määriä, eivät toteutuneita maksuja yrityksille. Osa tukien euromäärästä on arvioita. Osa tukimäärästä on arvioita. Lähteet: National Public Radio: What's Inside The Senate's \$2 Trillion Coronavirus Aid Package. Saatavilla: <https://www.npr.org/2020/03/26/821457551/whats-inside-the-senate-s-2-trillion-coronavirus-aid-package>; Soto, I. & O'Neill Hayes, T. 2020. Estimating the Cost of a Federal Paid-Leave Benefit During COVID-19 Outbreak. Saatavilla: <https://www.americanactionforum.org/insight/estimating-the-cost-of-a-federal-paid-leave-benefit-during-covid-19-outbreak/>; International Monetary Fund. Policy responses to Covid-19: Policy Tracker. Saatavilla: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#S>; OECD Policy Tracker. Saatavilla: <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>.

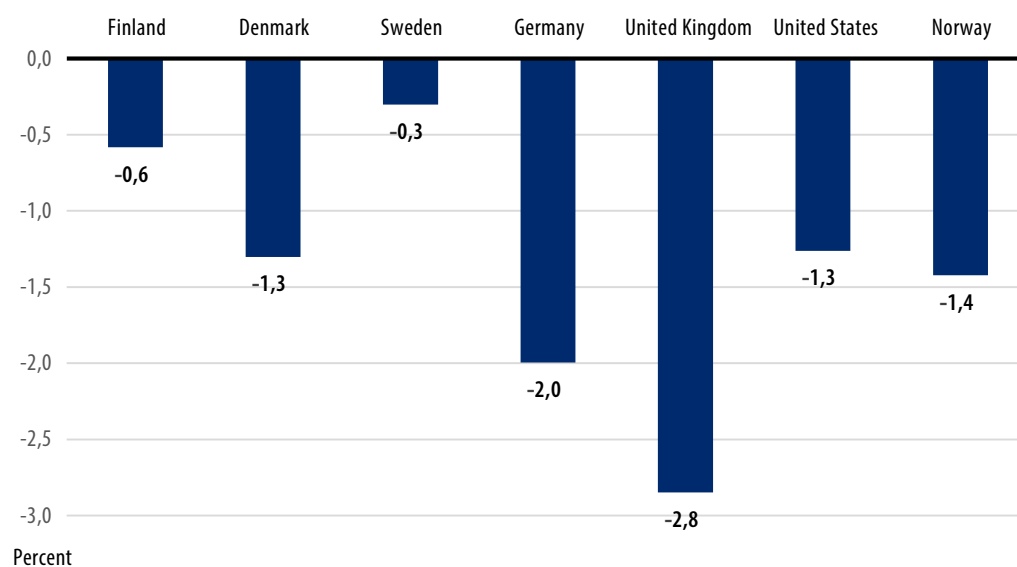
Liite 7. Iso-Britannian koronayritystuet heinäkuun loppuun mennessä vuonna 2020 (milj. euroa).

Avustukset	Miljoonaa €
Palkkatuki työpaikkojen säilyttämiseksi	52 100
Yksinyrittäjien tuki	16 800
Avustukset pk-yrityksille	16 600
Yritysten vuokratuki (Business rates relief)	13 500
"Eat out to help out" –tuki ravintoloille (alennus ruuasta)	450
Yhteensä	99 450
Lainat, pääomasijoitukset, takaukset ja muut vastikkeelliset tuet	
Takaukset ja lainat yrityksille	365 700
Takaus luottovakuutuksille	11 100
Veromaksujen lykkäys (budjettivaikutus)	3 400
Yhteensä	380 200
Vero- ja muut tuet	
Arvonlisäverotuksen alentaminen (budjettivaikutus)	3 100
Lainat ja avustukset (Innovate UK) t&k-toimintaan yrityksille	800
Yhteensä	3 900
Kaikki yhteensä (miljardia)	483,6 mrd. € (436,6 £)

Lainojen, takauksien ja verotukien nimellistä euromäärää ei tulisi laskea suorien tukien kanssa yhteen. Tuki-instrumenttien luvut ovat valtuuksia, nimellisiä määriä, eivät toteutuneita maksuja yrityksille. Osa tukien euromäärästä on arvioita. Osa tukimäärästä on arvioita. Lähteet: International Monetary Fund. Policy responses to Covid-19: Policy Tracker. Saatavilla: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#S>; OECD Policy Tracker. Saatavilla: <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>.

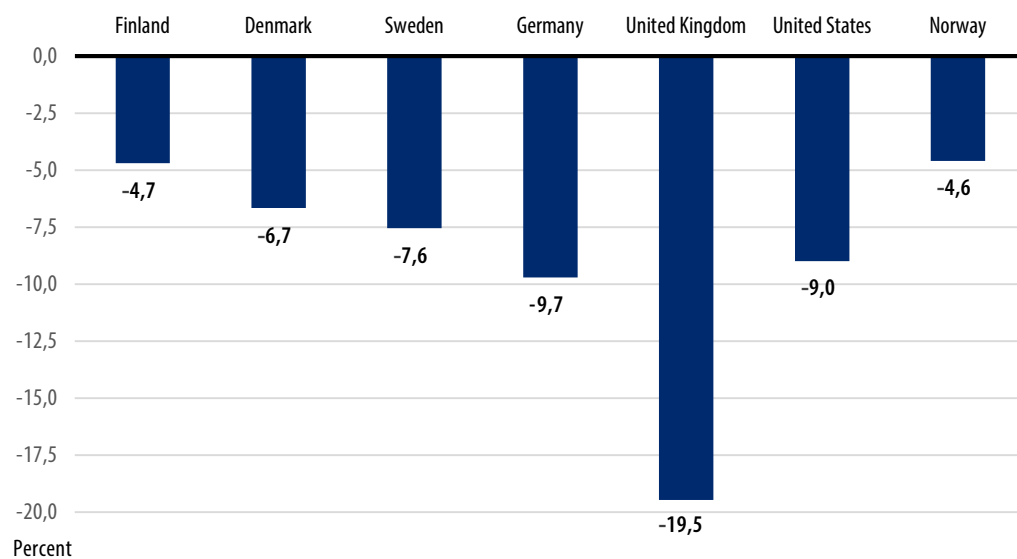
Liite 8. Bruttokansantuotteen kvartaalimuutokset

Liite 8 Kuvio 1. BKT edelliseen kvartaaliin verrattuna Q1 2020



Lähde: Macrobond.

Liite 8 Kuvio 2. BKT edelliseen kvartaaliin verrattuna Q2 2020



Lähde: Macrobond.

Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2021

Verkkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-872-1

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi